

PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2026

" Por medio de la cual se fortalece el marco jurídico para prevenir y combatir los riesgos y las amenazas a la defensa y seguridad nacional en la lucha contra el terrorismo individual o colectivo y se dictan otras disposiciones "

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

TÍTULO XX — DISPOSICIONES GENERALES

Artículo XX. Objeto. La presente ley tiene por objeto fortalecer las capacidades institucionales, judiciales, financieras y operativas del Estado colombiano frente a la prevención, los riesgos y las amenazas del terrorismo, sus redes de apoyo y las economías ilícitas que lo financian, mediante:

1. La precisión del marco jurídico aplicable a la conducción de hostilidades por parte de las Fuerzas Militares en el conflicto armado no internacional, y de la competencia judicial para conocer de las acciones de tutela relacionadas con las operaciones de la Fuerza Pública encaminadas a preservar la seguridad nacional.
2. La creación del Registro Nacional de Organizaciones y Actores Terroristas y de la Instancia Técnica del Consejo de Seguridad Nacional, la definición de sus vías de inclusión y de los efectos jurídicos, administrativos y patrimoniales derivados de las mismas, así como de los mecanismos de revisión judicial, exclusión y suspensión condicionada que garantizan el debido proceso de los actores y organizaciones listadas.
3. La creación de la acción de aprehensión preventiva abreviada sobre los bienes de organizaciones y actores listados, y la definición de las reglas de administración productiva y de destinación social de dichos bienes.
4. Fortalecer las sanciones financieras dirigidas y el régimen integral de persecución del sistema de economías ilícitas que financia el terrorismo.

La creación del Alto Comisionado contra el Terrorismo como órgano de supervisión de la aplicación de esta ley, con funciones de control y rendición pública de cuentas ante el Congreso de la República.

5. La adopción de medidas individuales de control judicial antiterroristas dentro del proceso penal, y la creación y agravación de los tipos penales relacionados con el terrorismo, el apoyo material a organizaciones terroristas, el empleo terrorista de sistemas no tripulados (UxS) y demás conductas asociadas a la financiación y ejecución de actividades terroristas.
6. El establecimiento de un régimen penitenciario de máxima restricción aplicable a los cabecillas, mandos y financiadores de las organizaciones listadas, y de un estatuto de colaboración eficaz reforzada y de sometimiento individual para quienes contribuyan a su desarticulación, conforme a las previsiones de la Ley 1908 de 2018 y su Decreto reglamentario 965 de 2020.
7. El establecimiento del Sistema Nacional de Trazabilidad de Minerales Estratégicos y del régimen de licenciamiento de los proveedores de servicios de activos virtuales, con el fin de cerrar las rutas de financiación del terrorismo y de las economías ilícitas asociadas.
8. La adopción de un sistema de alerta temprana y de rutas de protección para prevenir el reclutamiento ilícito o instrumentalización de menores de edad por parte de organizaciones listadas y garantizar su tratamiento como víctimas del conflicto armado no internacional.

9. La creación del Sistema Nacional de Infraestructura Crítica y Estratégica, del Catálogo Nacional de Infraestructuras Críticas y Estratégica, así como el Centro Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas y Estratégicas (CNPICE-Colombia), y la definición de las obligaciones de protección física y cibernética de los operadores críticos.
10. El fortalecimiento de la cooperación judicial y de inteligencia con organismos homólogos extranjeros y de la estrategia exterior antiterrorista y contraterrorista, dirigida al cierre de los espacios de operación transfronteriza de las organizaciones y actores listados.
11. Fortalecer las capacidades estatales para prevenir, detectar, analizar, contener y responder a amenazas cibernéticas vinculadas con el terrorismo, especialmente cuando afecten infraestructura crítica y estratégica, servicios esenciales o capacidades del Estado.

Artículo XX. Definiciones. Para los efectos de la presente ley se tendrán las siguientes definiciones:

1. **Terrorismo.** Es una manifestación de naturaleza individual, grupal o colectiva, que se concreta en la producción de miedo, pánico y zozobra, generando riesgos, amenazas o el uso de la violencia, dentro de un contexto de aplicación de derechos humanos o dentro del marco del conflicto armado internacional o conflicto armado no internacional. Para este último caso, se concreta en ataques indiscriminados contra la población civil, bienes protegidos, activos e infraestructura estratégica o crítica, buscando influir, coaccionar o desestabilizar el Estado, la democracia y el orden constitucional.
2. **Organización terrorista.** Se entiende por organización terrorista la estructura o grupo armado y organizado, con jerarquía o coordinación identificable, que cometa actos de terrorismo, en el marco de la presente ley y de la ley 1908 de 2018.
3. **Actor terrorista.** Se entiende por actor terrorista el que, de manera consciente y voluntaria, planea, dirige, ordena y ejecuta actos de terrorismo, en el marco de lo dispuesto en la presente ley.

Igualmente, se entiende por actor terrorista quien pertenezca a redes de apoyo al terrorismo, es decir, estructuras de financiación, logística, suministro de explosivos o información a grupos catalogados como terroristas.

4. **Colaborador de organización terrorista.** Se entiende por colaborador de organización terrorista al que preste, suministre o facilite una contribución material, financiera, técnica, intelectual, tecnológica, operativa o informativa, destinada a mantener, fortalecer o facilitar su capacidad para planear, preparar, financiar o ejecutar actividades terroristas con conocimiento de la naturaleza terrorista de la organización.
5. **Listas vinculantes de derecho internacional.** Son aquellas listas de personas, entidades y organizaciones adoptadas derivadas de un tratado internacional suscrito y ratificado por Colombia.
6. **Designación extranjera cualificada.** Es la designación de una organización o persona como terrorista efectuada por los Estados Unidos de América, la Unión Europea o los demás Estados u organizaciones que determine el Gobierno nacional mediante decreto con fundamento en criterios de reciprocidad, garantías de debido proceso y cooperación contra el terrorismo.
7. **Economías ilícitas.** Para los efectos de la presente ley, se entenderá por economías ilícitas con fines terroristas, las actividades delictivas que financien, abastezcan, protejan, movilicen, encubran o mantengan la capacidad de acción de una organización o actor terrorista. Hacen parte de estas economías, entre otras, el narcotráfico, el lavado de activos, el contrabando, la trata de personas, los delitos ambientales, la extorsión, el secuestro, el tráfico de armas, municiones, elementos, insumos o materiales de guerra, y la explotación ilícita de yacimientos mineros.
8. **Minerales estratégicos:** Para todos los efectos de esta ley, se entiende por minerales estratégicos los establecidos por la Agencia Nacional de Minería en calidad de autoridad minera nacional, que conforme al artículo 20 de la Ley 1753 de 2015 es la competente

para determinar los minerales de interés estratégico para el país, con base en los criterios técnicos definidos por el Ministerio de Minas y Energía.

9. **Servicio esencial:** el necesario para el mantenimiento de las funciones vitales de la sociedad, la salud, la seguridad, el bienestar económico y social de la población o el funcionamiento del Estado, en los sectores de energía, hidrocarburos, transporte, agua potable y saneamiento, salud, telecomunicaciones y tecnologías de la información, sistema financiero y alimentación.
10. **Infraestructura Crítica (IC):** subconjunto específico de las infraestructuras estratégicas - físicas o lógicas - cuya afectación, interrupción o destrucción genera un impacto grave sobre la prestación de los servicios públicos esenciales. Se consideran críticas porque no admiten soluciones alternativas en el corto plazo y su alteración compromete de manera significativa la capacidad del Estado para mantener la operación institucional, garantizar derechos fundamentales y proteger la vida, la seguridad y el bienestar de la población.
11. **Infraestructura Estratégica (IE):** entendida como aquellos activos físicos (como terrenos, instalaciones, materiales y equipos) o lógicos (como redes, sistemas informáticos y telecomunicaciones) sobre los cuales se sustenta el funcionamiento de los servicios públicos esenciales.
12. **Operador crítico:** entidad de naturaleza pública, privada o mixta responsable de la operación y seguridad de infraestructuras críticas.
13. **Resiliencia:** Capacidad de una infraestructura, sistema, organización o comunidad para anticipar, absorber, adaptarse y recuperarse oportunamente de eventos adversos o disruptivos —ya sean de origen natural, accidental o deliberado—, restableciendo sus funciones esenciales en el menor tiempo posible y con el menor impacto sobre la continuidad de los servicios públicos esenciales y la seguridad nacional.
14. **Sistema No Tripulado (UxS):** El conjunto integrado por uno o más vehículos, plataformas o dispositivos no tripulados, junto con los sistemas, equipos, componentes, enlaces y demás elementos necesarios para su operación, control, navegación, comunicaciones o empleo, incluidas, cuando corresponda, sus cargas útiles, independientemente del dominio físico en el que opere.

TÍTULO XX - MARCO JURÍDICO Y CAPACIDADES DEL ESTADO PARA ENFRENTAR LAS AMENAZAS TERRORISTAS

CAPÍTULO I. Actuación de las Fuerzas Militares en el marco del conflicto armado no internacional

Artículo XX. Aplicación del derecho internacional humanitario en la conducción de hostilidades. En el marco del conflicto armado no internacional, las operaciones militares ofensivas contra los grupos armados organizados que sean parte en este se regirán por las normas y principios del Derecho Internacional Humanitario aplicables a la conducción de hostilidades, que constituyen el marco jurídico especial (*lex specialis*) que rige el uso de la fuerza por parte del Estado en dicho conflicto.

Para la planeación, autorización y ejecución de estas operaciones, las Fuerzas Militares deberán:

- a. Contar con información generada por un organismo de inteligencia que permita determinar y delimitar los objetivos militares, establecer los antecedentes que demuestren su calidad de objetivo militar, valorar la necesidad y la ventaja militar prevista, la presencia o proximidad de población civil y de bienes de carácter civil en relación con los objetivos militares, así como las condiciones geográficas y demográficas del área de operaciones.
- b. Aplicar los principios de distinción, proporcionalidad y precaución, y emplear los medios y métodos de guerra permitidos por el Derecho Internacional Humanitario que sean necesarios para obtener la ventaja militar directa y concreta sobre los objetivos militares, adoptando las precauciones factibles para evitar o reducir al mínimo los daños incidentales a la población civil y a los bienes de carácter civil, así como los riesgos para los integrantes de la Fuerza Pública.
- c. Emplear las capacidades operacionales de las Fuerzas Militares, incluidos los ataques aéreos y el empleo de fuegos, contra objetivos militares y personas que puedan ser lícitamente objeto de ataque conforme al Derecho Internacional Humanitario, con el fin, entre otros, de impedir el control ilegal del territorio por parte de los grupos armados organizados, que pone en peligro a la población civil e impide el goce efectivo de sus derechos.

Parágrafo. La legalidad de las decisiones adoptadas durante la planeación, autorización y ejecución de las operaciones militares se determinará conforme al Derecho Internacional Humanitario, atendiendo las circunstancias existentes y la información disponible al momento de adoptar la respectiva decisión operacional.

CAPÍTULO II. Competencia judicial en asuntos de seguridad nacional

Artículo XX. Competencia en materia de acciones de tutela. Adiciónese el artículo 37A al Decreto 2591 de 1991, el cual quedará así:

“**Artículo 37A. Competencia en asuntos de seguridad nacional.** El Consejo de Estado conocerá, en primera instancia, de las acciones de tutela que se interpongan contra el presidente de la República o contra las autoridades del Sector Administrativo de Defensa por acciones u omisiones relacionadas con operaciones de la Fuerza Pública encaminadas a preservar la seguridad nacional.”

TÍTULO XX — INSTRUMENTOS PARA CONTRARRESTAR EL TERRORISMO

CAPITULO I - REGISTRO NACIONAL DE ORGANIZACIONES Y ACTORES TERRORISTAS

Artículo XX. Creación del Registro Nacional de Organizaciones y Actores Terroristas. Créase el Registro Nacional como herramienta técnica para el registro de organizaciones y actores terroristas, bajo la dirección del Consejo de Seguridad Nacional.

Parágrafo 1. El Registro Nacional de Organizaciones y Actores Terroristas será público y podrá ser consultado de manera gratuita a través de una herramienta tecnológica que dispondrá el Ministerio de Defensa Nacional, mediante el cual cualquier persona podrá verificar, a partir del nombre o el número de identificación de una persona natural o jurídica, si esta se encuentra incluida en el Registro.

Parágrafo 2. La consulta del Registro será de obligatoria realización, como parte de sus procedimientos de debida diligencia y de administración del riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo, para las entidades vigiladas que hagan parte de los sistemas financiero, cambiario, bursátil y asegurador; para los notarios y las oficinas de registro de instrumentos públicos; y para quienes desarrollen profesionalmente actividades de comercio exterior, sin perjuicio de las demás obligaciones previstas en la Ley 1121 de 2006 o la que haga sus veces y en las normas que regulan dichos sistemas.

Artículo XX. Instancia Técnica. La Instancia Técnica estará integrada por delegados de los miembros del Consejo de Seguridad Nacional, así como de los Ministerios de Justicia y del Derecho y de Relaciones Exteriores, de la Fiscalía General de la Nación y de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF).

Parágrafo 1. La participación de la Fiscalía General de la Nación en la Instancia Técnica es de naturaleza técnica y no compromete su autonomía constitucional ni sus funciones de investigación y acusación dentro de los procesos penales.

Artículo XX. Funciones de la Instancia Técnica del Consejo de Seguridad Nacional. A la Instancia Técnica le corresponderá elaborar los expedientes de inclusión, confirmación, revisión, exclusión y adecuación de cada organización y actores en el marco de lo dispuesto en el artículo 2º de la presente Ley, así como mantener actualizado el Registro y presentar sus recomendaciones ante el Consejo de Seguridad Nacional.

CAPÍTULO II: FORMAS DE INCLUSIÓN EN EL REGISTRO NACIONAL DE ORGANIZACIONES Y ACTORES TERRORISTAS

Artículo XX. Formas de inclusión en el Registro Nacional de Organizaciones y Actores Terroristas. La inclusión en el Registro Nacional de Organizaciones y Actores Terroristas será realizada mediante acto administrativo particular motivado por el Consejo de Seguridad Nacional previa recomendación de la Instancia Técnica del Consejo de Seguridad Nacional.

Artículo XX. Recepción de listas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Las personas y organizaciones incluidas en las listas vinculantes de derecho internacional contenidas en el artículo XX de esta Ley, se incorporarán al Registro Nacional de manera automática. La Instancia Técnica formalizará la anotación dentro de los cinco (5) días siguientes a la publicación de la lista o de su actualización.

Artículo XX. Recepción cualificada de designaciones extranjeras. La publicación oficial de una designación extranjera cualificada contenida en el artículo XX de esta Ley, generará la inclusión provisional inmediata de la organización o persona designada en el Registro Nacional. La Instancia Técnica formalizará la anotación dentro de los cinco (5) días siguientes.

El Consejo de Seguridad Nacional, previo concepto de la Instancia Técnica, confirmará o revocará la inclusión provisional mediante acto administrativo motivado dentro de un plazo máximo de noventa (90) días contados desde la anotación provisional, verificando la adecuación de la organización o actor de acuerdo con la definición del artículo 2º de la presente ley. Vencido el plazo sin decisión, la inclusión provisional perderá vigencia de pleno derecho.

Parágrafo. La designación extranjera cualificada opera como un criterio orientador frente a la definición nacional, pero no sustituye la decisión soberana del Estado colombiano.

Artículo XX. Designación autónoma nacional. Mediante propuesta de la Instancia Técnica, el Consejo de Seguridad Nacional podrá incluir en el Registro Nacional a organizaciones o actores no designados por las formas de inclusión descritas anteriormente, cuando exista información de que la organización o actor se ajustan a las definiciones del artículo XX de esta ley.

Artículo XX. Naturaleza y forma del acto de inclusión. El acto de inclusión, confirmación, suspensión o exclusión es un acto administrativo motivado. La motivación podrá reposar parcialmente en un anexo clasificado o reservado, según la naturaleza de la información.

Artículo XX. Revisión judicial de fondo. Contra los actos administrativos de carácter particular de inclusión y confirmación, procede el medio de control de nulidad y restablecimiento

del derecho, con solicitud de medidas provisionales, del cual conocerá el Consejo de Estado en única instancia, en su condición de tribunal supremo de lo contencioso-administrativo y en concordancia con el artículo 149 de la Ley 1437 de 2011, mediante procedimiento especial preferente. El Consejo de Estado tendrá acceso a la integridad del expediente, incluido el anexo clasificado, y podrá revisar el fondo de la decisión.

Artículo XX. Petición de exclusión. La organización o actor listado o la Instancia Técnica del Consejo de Seguridad Nacional podrá solicitar al Consejo de Seguridad Nacional en cualquier tiempo la exclusión del Registro Nacional de Organizaciones y Actores Terroristas de la organización o actor listado. La solicitud será resuelta mediante decisión motivada dentro de los noventa (90) días siguientes a su presentación. La decisión negativa es susceptible del medio de control previsto en el artículo XX.

Artículo XX. Revisión periódica obligatoria. Toda inclusión en el Registro Nacional será revisada de oficio o a petición de parte por el Consejo de Seguridad Nacional, al menos cada seis (6) meses. La revisión verificará la subsistencia de los presupuestos de la inclusión y concluirá con decisión motivada de mantenimiento o exclusión.

Artículo XX. Exclusión automática. Las organizaciones y actores incluidas por la segunda forma serán excluidas del Registro Nacional de Organizaciones y Actores Terroristas de manera automática y de pleno derecho cuando cese la designación internacional que sirvió de base a su inclusión, salvo que subsista por otras de las formas previstas en esta ley.

CAPÍTULO XX — EFECTOS DE LA INCLUSIÓN EN EL REGISTRO NACIONAL DE ORGANIZACIONES Y ACTORES TERRORISTAS

Artículo XX. Efectos jurídicos de la inclusión. La inclusión en el Registro Nacional de Organizaciones y Actores Terroristas produce, desde su anotación, los siguientes efectos:

1. Se creará el mecanismo para el congelamiento inmediato de fondos, activos y recursos económicos y bancarios de la organización o actor listado, en los términos de la ley.
2. Inhabilidad durante la permanencia de la inclusión en el Registro Nacional de Organizaciones y Actores Terroristas para contratar con el Estado y para acceder a subsidios, beneficios, programas y recursos públicos.
3. La información de la inclusión en la lista será soporte para la cooperación internacional en materias judicial y financiera, así como con los organismos homólogos de inteligencia a nivel internacional en los términos de la Ley 1621 de 2013 o la que haga sus veces.
4. Los demás efectos que establezcan las normas aplicables.

Parágrafo 1. La inhabilidad de que trata el numeral tercero del presente artículo será extensiva a las personas jurídicas controladas por la organización o persona listada de acuerdo con normas aplicables a la figura del levantamiento del velo corporativo, para lo cual la Instancia Técnica del Consejo de Seguridad Nacional informará de la inclusión en la lista a la Superintendencia de Industria y Comercio en los cinco (5) días siguientes a la anotación en el Registro Nacional de Organizaciones y Actores Terroristas.

Artículo XX. Límite estructural. La inclusión de una persona u organización en el Registro Nacional de Organizaciones y Actores Terroristas habilita los efectos administrativos, financieros y penales previstos en esta ley, pero no sustituye ni presume la calificación de la organización como Grupo Armado Organizado (GAO) bajo los términos de la Ley 1908 de 2018.

Artículo XX. Suspensión condicionada de efectos. El Consejo de Seguridad Nacional podrá suspender, mediante decisión formal y motivada, los efectos de la inclusión de una organización o persona en el Registro Nacional de Organizaciones y Actores Terroristas, cuando la organización o actor se encuentre en un proceso de sometimiento a la justicia conforme a la política de sometimiento definida en la ley o en proceso de desmovilización.

Parágrafo. Naturaleza y levantamiento de la suspensión. La suspensión no constituye exclusión del Registro Nacional de Organizaciones y Actores Terroristas ni extingue la inclusión. Verificado por parte del Consejo de Seguridad Nacional cualquier incumplimiento del proceso de sometimiento o desmovilización, la suspensión se levantará de inmediato y de pleno derecho, recobrando plena vigencia todos los efectos de la inclusión.

CAPÍTULO X. EFECTOS PATRIMONIALES, APREHENSIÓN PREVENTIVA Y DESTINACIÓN SOCIAL DE BIENES

Artículo XX. Acción de aprehensión preventiva abreviada. Créase la acción real de aprehensión preventiva judicial abreviada, de conocimiento de los jueces penales especializados, autónoma e independiente de la acción penal y de la extinción de dominio regulada en la Ley 1708 de 2014, que procede sobre los bienes de personas u organizaciones listadas y de sus testaferos, cuando el patrimonio resulte desproporcionado frente a la actividad económica lícita demostrada y no se justifique su origen legítimo.

Artículo XX. Competencia de la Fiscalía General de la Nación. La Fiscalía General de la Nación ejercerá la acción de aprehensión preventiva abreviada por conducto de los fiscales delegados competentes, de conformidad con las reglas de distribución y asignación de competencias establecidas en la Constitución, la ley y las disposiciones internas de la entidad.

Parágrafo. El Fiscal General de la Nación podrá asumir directamente el conocimiento de la acción cuando, atendiendo a la especial gravedad, complejidad o trascendencia nacional del asunto, así lo determine.

Artículo XX. Carga probatoria y términos. Acreditados por la Fiscalía la calidad de listado o testafiero y la desproporción patrimonial, corresponderá al afectado demostrar ante el juez penal especializado el origen lícito de los bienes. El proceso se tramitará por audiencias concentradas y la sentencia declarará la aprehensión de los bienes a favor del Estado o su devolución.

Artículo XX. Administración productiva. Los bienes afectados serán administrados de manera productiva por la Sociedad de Activos Especiales (SAE) desde la medida cautelar y mientras se decide la acción, conforme a los principios de transparencia, conservación del valor y rendición pública de cuentas.

Artículo XX. Facultades extraordinarias. De conformidad con lo establecido en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley para expedir normas con fuerza material de ley, dirigidas a reglamentar la acción de aprehensión preventiva abreviada, las cuales deberán regirse por los principios y reglas que rigen el procedimiento aplicable a la extinción de dominio.

TÍTULO X. PERSECUCIÓN DEL SISTEMA DE ECONOMÍAS ILÍCITAS

Artículo XX. Sistema de economías ilícitas. Para los efectos de esta ley, se entiende por sistema de economías ilícitas el conjunto articulado de actividades mediante las cuales las organizaciones y actores incluidos en el Registro Nacional de Organizaciones y Actores Terroristas generan, movilizan, protegen, ocultan o integran a la economía formal rentas de origen criminal, comprendiendo la explotación ilícita de yacimiento minero y la comercialización de minerales estratégicos de origen ilícito, el tráfico de estupefacientes y sustancias sometidas a control, la trata de personas, la extorsión, el secuestro, el lavado de activos y el contrabando, así como las cadenas de suministro, transporte, comercialización, transformación, exportación y financiación del terrorismo, asociadas a dichas actividades.

El Estado adoptará medidas integrales dirigidas a identificar y perseguir el sistema de economías ilícitas, orientadas a la interrupción efectiva y sostenida de la renta criminal y no únicamente a la incautación aislada de bienes o a la captura de ejecutores materiales.

El Gobierno nacional reglamentará lo pertinente en cuanto a la articulación institucional y las medidas de persecución del sistema de economías ilícitas, comprendiendo: los mecanismos de coordinación entre la Fiscalía General de la Nación, la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), la Policía Nacional, las Fuerzas Militares, la Agencia Nacional de Minería, las autoridades ambientales, de transporte y de comercio exterior y los organismos de inteligencia y contrainteligencia; los

protocolos de intercambio y cruce de información entre dichas entidades; los criterios de priorización territorial y de focalización por renta criminal; los instrumentos de seguimiento; y los indicadores de evaluación, cuya métrica principal será la renta criminal efectivamente interrumpida.

Artículo XX. Autoridad de Sanciones Financieras. Créase la Autoridad de Sanciones Financieras Dirigidas, adscrita a la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, competente para ejecutar y hacer cumplir el mecanismo para el congelamiento inmediato de fondos derivado del Registro Nacional de Organizaciones y Actores Terroristas y de las listas vinculantes de derecho internacional.

Artículo XX. Funciones. La Autoridad de Sanciones Financieras Dirigidas ejercerá las siguientes funciones:

1. Ordenar y ejecutar, dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la inclusión en el Registro Nacional, el congelamiento de fondos, activos y recursos económicos de las organizaciones y personas listadas, con remisión inmediata al juez especializado para el control judicial posterior automático.
2. Publicar y mantener la lista consolidada de personas y organizaciones listadas, de consulta obligatoria para los sistemas financiero, cambiario, bursátil, asegurador, notarial, registral y de comercio exterior.
3. Imponer conforme al debido proceso sanciones administrativas a las personas naturales y jurídicas que realicen operaciones con listados o incumplan las obligaciones de consulta, congelamiento y reporte.
4. Celebrar acuerdos de cooperación e intercambio con la Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC) de los Estados Unidos y con las autoridades homólogas de otros Estados.
5. Ordenar el congelamiento de billeteras y activos virtuales vinculados a listados.

Artículo XX. Garantías. Todo congelamiento será notificado al afectado con indicación de los recursos procedentes, garantizará el acceso a los recursos básicos de subsistencia y a los gastos de defensa conforme a los estándares internacionales, y quedará sometido a control judicial posterior automático ante el juez penal especializado dentro de las setenta y dos (72) horas siguientes.

Artículo XX. Suspensión administrativa. La Autoridad de Sanciones Financieras Dirigidas podrá suspender de inmediato la personería jurídica, los contratos estatales y las cuentas de asociaciones, fundaciones, cooperativas, empresas u otras personas jurídicas respecto de las cuales existan motivos fundados de que sirven de fachada, instrumento o canal de financiación a organización listada.

Parágrafo. La suspensión de la personería jurídica de la que trata este artículo solo aplicará vía judicial si la organización se tratare de asociaciones sindicales.

Artículo XX. Confirmación judicial. Adoptada la suspensión, la Autoridad presentará en forma automática e inmediata demanda de disolución ante el juez penal especializado, quien confirmará o revocará la medida en un término no mayor a sesenta (60) días, en procedimiento con audiencia de la persona jurídica afectada. La ausencia de demanda oportuna o el vencimiento del término sin decisión dejan sin efectos la suspensión.

Artículo XX. Efectos de la disolución. Decretada judicialmente la disolución, los bienes de la estructura ingresarán a la acción de aprehensión preventiva abreviada y se aplicará la regla de re - uso social del artículo XX.

Título XX – ALTO COMISIONADO DE LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

Artículo XX. Creación y naturaleza. Créase el cargo de Alto Comisionado contra el Terrorismo, como un funcionario adscrito al Departamento Administrativo de Presidencia de la República, con la misión legal de supervisar la aplicación de la presente ley.

Artículo XX. Elección, periodo y calidades. El Alto Comisionado será elegido por el Presidente de la República para un periodo institucional fijo de cinco (5) años, no reelegible. Para su elección deberá acreditar ser profesional, con estudios de maestría en derecho o derechos humanos, DIH o internacional público, y deberá contar con diez (10) años de experiencia probada en asuntos de defensa y seguridad nacional en Colombia.

Artículo XX. Funciones. Corresponde al Alto Comisionado contra el Terrorismo:

1. Supervisar la aplicación del Registro Nacional, de las medidas individuales de control judicial, del régimen penitenciario especial, de la disolución de estructuras de fachada y, en general, de las facultades creadas por el régimen antiterrorista.
2. Acceder, con las seguridades correspondientes, a la información necesaria para el ejercicio de sus funciones.
3. Rendir informe anual público al Congreso de la República sobre la aplicación del sistema, con recomendaciones sobre el cumplimiento de las normas contenidas en el presente estatuto, así como las propias de los funcionarios que implementan las mismas que serán de obligatoria respuesta motivada por las autoridades concernidas.
4. Emitir concepto previo en las revisiones periódicas del Registro Nacional y en las decisiones de suspensión condicionada.
5. Tramitar quejas de personas afectadas por la aplicación del régimen y dar traslado a las autoridades disciplinarias, fiscales y judiciales competentes.
6. Lo anterior sin perjuicio de las competencias asignadas a otras autoridades.
7. Las demás que establezcan la Ley o los reglamentos.

Artículo XX. Facultades extraordinarias. De conformidad con lo establecido en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley para expedir normas con fuerza material de ley, dirigidas a reglamentar el funcionamiento de la oficina del Alto Comisionado contra el terrorismo.

TÍTULO XX — MEDIDAS INDIVIDUALES DE CONTROL JUDICIAL ANTITERRORISTAS.

Artículo XX. Adiciónese el siguiente capítulo a la Ley 906 de 2004:

“TÍTULO IV

(...)

CAPÍTULO IV. MEDIDAS INDIVIDUALES DE CONTROL JUDICIAL ANTITERRORISTAS.

Artículo 320A. Procedencia. En el marco de la actuación penal, el juez de control de garantías, a petición del fiscal, podrá imponer medidas individuales de control judicial a la persona respecto de la cual existan motivos fundados, de que es miembro o colaboradora de una organización listada y representa un riesgo de participación en actividades terroristas.

La medida podrá ser impuesta cuando no exista aún mérito para formular imputación, o cuando recupere la libertad tras cumplir pena o medida de aseguramiento por delitos cometidos en favor de organización listada.

Artículo 320B. Catálogo de medidas. Las medidas individuales de control judicial podrán consistir en: presentaciones periódicas ante autoridad; restricción de residencia o de circulación en zonas determinadas; prohibición de contacto o comunicación con miembros de la organización listada; prohibición de acceso a instalaciones declaradas infraestructura crítica y estratégica; prohibición de salida del país; y vigilancia electrónica como medida alternativa o complementaria. En ningún caso comportarán privación de la libertad ni internamiento.

Artículo 320C. Procedimiento, duración y garantías. Las medidas solo podrán solicitarse por la Fiscalía y requerirán autorización previa del juez de control de garantías, en audiencia con presencia del afectado y su defensor.

Tendrán una duración máxima de doce (12) meses, renovable por una sola vez mediante motivación que acredite la subsistencia actual del riesgo. Serán revisables a solicitud del afectado en cualquier tiempo y estarán sujetas a la supervisión del Alto Comisionado.

Artículo XX. Coordinación e intercambio de información. La Fiscalía General de la Nación, la Policía Judicial y el Sector Defensa a través del Comando General de las Fuerzas Militares y Policía Nacional fortalecerán los mecanismos de coordinación e intercambio de información para dinamizar los procesos de investigación y judicialización de las organizaciones y personas incluidas en el Registro Nacional de Organizaciones y Actores Terroristas. La información obtenida con ocasión de los actos urgentes y demás actuaciones de policía judicial que resulte relevante para la identificación, ubicación, estructura, capacidades, redes de apoyo, fuentes de financiación y modus operandi de las organizaciones o personas listadas podrá ser compartida oportunamente con los organismos competentes de inteligencia y contrainteligencia de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, de conformidad con sus competencias constitucionales y legales, en la medida en que la reserva del proceso penal lo permita.

Artículo XX. Régimen de transición. La consagración de estas medidas individuales de control judicial no alteran la existencia de las medidas de aseguramiento vigentes al momento de la promulgación de esta ley.

TÍTULO XX – MEDIDAS DE CARÁCTER PENAL

Artículo XX . Apoyo material a organización terrorista. Adiciónese al Código Penal el siguiente artículo:

"Artículo 345A. Apoyo material a organización terrorista. El que, a sabiendas de la inclusión de una organización en el Registro Nacional de Organizaciones y Actores Terroristas, le preste o suministre, directamente o por interpuesta persona, servicios, asesoría experta, entrenamiento, alojamiento, transporte, logística, documentos, medios de comunicación, armas o equipos, incurrirá en prisión de trece (13) a veintidós (22) años y multa de mil trescientos (1.300) a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta sea cometida por servidor público, por quien ejerza profesión reglamentada en ejercicio de la misma, o cuando el apoyo consista en armas, explosivos, técnicas de ataque o técnicas cibernéticas ofensivas, sistemas no tripulados (UxS) o material de guerra.

Parágrafo. No constituyen apoyo material la asistencia humanitaria imparcial prestada conforme al Derecho Internacional Humanitario, las actividades de la misión médica, el ministerio religioso, la defensa técnica ejercida conforme a la ley, ni las profesiones amparadas por el secreto profesional.

Artículo XX. Empleo terrorista de sistemas no tripulados (UxS). Adiciónese al Código Penal el siguiente artículo:

Artículo 343B. Empleo terrorista de sistemas no tripulados (UxS). El que fabrique, adapte, adquiera, almacene, porte, transporte o emplee Sistemas no Tripulados (UxS), sus componentes o cargas útiles, con el fin de ejecutar, facilitar o apoyar actos terroristas, causar la muerte, lesionar personas, destruir o afectar bienes, infraestructura o servicios esenciales, así como generar zozobra en la población, incurrirá en prisión de diez (10) a veinte (20) años y multa de mil (1.000) a diez mil (10.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando el Sistema no Tripulado (UxS) transporte, incorpore o emplee explosivos, armas o agentes químicos, biológicos o radiológicos, sustancias peligrosas u otros elementos destinados para incrementar su capacidad de causar daño; cuando la conducta se dirija contra miembros de la Fuerza Pública, contra la población civil o contra infraestructura declarada crítica o estratégica; cuando se empleen mecanismos o tecnologías destinados a dificultar su detección, identificación, seguimiento o neutralización en ejecución o preparación de la conducta terrorista, o cuando la misma conducta se ejecute en favor de organización listada.

Artículo XX. Entrenamiento con fines terroristas. Adiciónese al Código Penal el siguiente artículo:

"Artículo 343C. Entrenamiento con fines terroristas. El que imparta, reciba, organice, financie o facilite instrucción o entrenamiento en la fabricación, adaptación u operación de sistemas no tripulados (UxS), explosivos, armas no convencionales de ataque, herramientas, sistemas, técnicas o capacidades cibernéticas, con el fin de que sean empleados en actividades terroristas o al servicio de organización listada, incurrirá en prisión de ocho (8) a dieciséis (16) años, sin necesidad de que el atentado se consume o se intente.

Artículo XX. Empleo terrorista de capacidades de interferencia y contramedidas electrónicas. Adiciónese al Código Penal el siguiente artículo:

Artículo 343D. Empleo terrorista de capacidades de interferencia y contramedidas electrónicas. El que, con fines terroristas, fabrique, adapte, adquiera, suministre, instale, transporte, opere o emplee equipos, dispositivos, sistemas, programas o tecnologías destinados a inhibir, interferir, degradar, perturbar, engañar o suplantar señales, comunicaciones, sistemas de navegación, posicionamiento, identificación, mando o control, con la finalidad de ejecutar, facilitar o apoyar actos terroristas, causar la muerte o lesiones a personas, afectar la seguridad de las operaciones, destruir o afectar bienes o infraestructura, interrumpir o perturbar servicios esenciales, facilitar la comisión de actos terroristas o generar zozobra en la población, incurrirá en prisión de diez (10) a veinte (20) años y multa de mil (1.000) a diez mil (10.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta recaiga sobre sistemas o servicios utilizados para la navegación o seguridad aérea, marítima, fluvial o terrestre; las comunicaciones de emergencia; las operaciones de la Fuerza Pública; la atención de emergencias; o la operación de infraestructura crítica o estratégica.

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando, como consecuencia de la conducta, se genere peligro para la vida o integridad de una o más personas, se afecte gravemente la seguridad de una operación o servicio esencial, o se facilite la ejecución de otra conducta terrorista.

Parágrafo 1. Lo dispuesto en el presente artículo no será aplicable a las actividades de investigación, desarrollo, fabricación, evaluación, prueba, entrenamiento, operación o empleo de estas tecnologías realizadas por las autoridades competentes o por personas naturales o jurídicas debidamente autorizadas, de conformidad con la ley y la reglamentación aplicable.

Artículo XX. Apoderamiento de hidrocarburos mediante válvulas ilícitas o con fines terroristas. Adiciónense los siguientes incisos al artículo 327A del Código Penal:

Artículo 327-A. Apoderamiento de hidrocarburos, sus derivados, biocombustibles o mezclas que los contengan. <Artículo adicionado por el artículo 1 de la Ley 1028 de 2006. El nuevo texto es el siguiente:>El que se apodere de hidrocarburos, sus derivados, biocombustibles o mezclas que los contengan debidamente reglamentados, cuando sean transportados a través de un oleoducto, gasoducto, poliducto o a través de cualquier otro medio, o cuando se encuentren almacenados en fuentes inmediatas de abastecimiento o plantas de bombeo, incurrirá en prisión de ocho (8) a quince (15) años y multa de mil trescientos (1.300) a doce mil (12.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

En las mismas penas incurrirá el que mezcle ilícitamente hidrocarburos, sus derivados, biocombustibles o mezclas que los contengan.

En la misma pena el que sustraiga o se apodere de hidrocarburos o sus derivados mediante la instalación o el uso de válvulas, conexiones o perforaciones ilícitas en ductos de transporte.

Cuando la conducta beneficie a organización listada o ponga en peligro la vida, la salud o el ambiente, la conducta constituirá delito contra la seguridad pública y la pena será de doce (12) a veinte (20) años.

Cuando el apoderamiento se cometiere en volúmenes que no exceda de veinte (20) galones o 65 metros cúbicos (m3) de gas, la pena será de prisión de tres (3) a ocho (8) años y multa de doscientos (200) a setecientos (700) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo XX. Explotación minera criminal agravada. Adiciónese al Código Penal el siguiente artículo:

"Artículo 332A. Explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales agravada. El que realice la conducta descrita en el artículo 332 empleando cualquier clase de medios mecanizados establecidos en el decreto 2235 de 2012, o la disposición normativa que haga sus veces; en fuentes hídricas, páramos, parques naturales o demás áreas protegidas o excluidas a la minería; o en beneficio de una organización listada, incurrirá en prisión de ocho (8) a dieciocho (18) años y multa de dos mil (2.000) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Cuando la explotación financie a organización listada, la conducta concursará con el delito de financiación del terrorismo previsto en el artículo 345.

Parágrafo 1. Este artículo excluye las actividades de minería de subsistencia, cuyo proceso y caracterización se rige por las normas ordinarias; así mismo, la formalización debidamente otorgada o reconocida por las autoridades competentes.

Parágrafo 2º. Este artículo comprende la explotación ilícita de minerales estratégicos definidos por la Agencia Nacional de Minería en calidad de autoridad minera nacional. Lo anterior sin incluir la minería de subsistencia en los términos del parágrafo 1º de este artículo.

Artículo XX. Suministro a explotaciones criminales. Adiciónese al Código Penal el siguiente artículo:

Artículo 332B. Suministro logístico a explotaciones ilícitas de yacimiento minero. El que comercialice, suministre, transporte o facilite medios mecanizados, combustibles, mercurio, cianuro u otros insumos, destinados a explotación ilícita de minerales descritas en el artículo 332A, incurrirá en prisión de seis (6) a doce (12) años y multa de mil (1.000) a veinte mil (20.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo XX. Comercialización de oro de origen ilícito. Adiciónese al Código Penal el siguiente artículo:

327F. Comercialización de minerales estratégicos. El que adquiera, comercialice, transforme, funda, refine, almacene, transporte o exporte oro u otros minerales estratégicos de origen ilícito, o sin el comprobante digital de origen o la guía electrónica de transporte exigidos por el Sistema Nacional de Trazabilidad, incurrirá en prisión de seis (6) a catorce (14) años y multa equivalente al doble del valor del mineral.

Incurrirá en la misma pena el titular o beneficiario de un título minero, prerrogativas mineras autorizadas por la autoridad minera nacional, licencia, autorización o registro de comercializador que ampare, certifique, declare o registre como propia producción mineral extraída por terceros o por fuera del área o de la capacidad de producción de su título y prerrogativa minera, o que permita el uso, de su registro, de sus comprobantes de origen o de sus guías de transporte para dar apariencia de licitud a mineral de origen ilícito.

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta beneficie a organización listada, se ejecute por comercializadora, fundidora o exportadora autorizada, o recaiga sobre cantidades superiores al umbral agravado que fije el reglamento.

Además de la pena prevista, se impondrá la terminación del título, prerrogativa minera, licencia, autorización o registro, y la inhabilidad para obtener nuevos títulos o registros mineros por un término de diez (10) a veinte (20) años.

Artículo XX. Retención de miembros de la Fuerza Pública. Modifíquese el artículo 168 del Código Penal de la siguiente manera:

ARTÍCULO 168. SECUESTRO SIMPLE. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 733 de 2002. Penas aumentadas por el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, a partir del 1o. de enero de 2005. El nuevo texto con las penas aumentadas es el siguiente:> El que con propósitos distintos a los previstos en el artículo siguiente, arrebate, sustraiga, retenga u oculte a una

persona, incurrirá en prisión de ciento noventa y dos (192) a trescientos sesenta (360) meses y multa de ochocientos (800) a mil quinientos (1500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Cuando la conducta beneficie a organización o persona listada en el Registro Nacional de Organizaciones y Actores Terroristas o ponga en peligro la vida, la salud o el ambiente, la pena se aumentará de una tercera parte a la mitad.

Se entenderá como secuestro la retención, el cerco con privación de la libertad de locomoción o el despojo de armamento de miembros de la Fuerza Pública en servicio cualquiera que sea la denominación que se dé al hecho, , y en dicho caso la pena será de trescientos veinte (320) a quinientos cuatro (504) meses y multa de dos mil seiscientos sesenta y seis punto sesenta y seis (2.666,66) a seis mil (6.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Parágrafo. En los casos previstos en el agravante, la conducta concursará con la tortura, las lesiones o el homicidio cuando ocurran.

“Artículo XX. Contrabando. Adiciónese al artículo 319 del Código Penal, dos incisos así:

Artículo 319. Contrabando. El que introduzca o extraiga mercancías en cuantía superior a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales, al o desde el territorio colombiano por lugares no habilitados de acuerdo con la normativa aduanera vigente, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y multa del doscientos (200%) al trescientos (300%) por ciento del valor aduanero de los bienes objeto del delito.

En que oculte, disimule o sustraiga de la intervención y control aduanero mercancías en cuantía superior a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales, o las ingrese a zona primaria definida en la normativa aduanera vigente sin el cumplimiento de las formalidades exigidas en la regulación aduanera, incurrirá en la misma pena de prisión y multa descrita en el inciso anterior.

Si las conductas descritas en los incisos anteriores recaen sobre mercancías en cuantía superior a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales, se impondrá una pena de nueve (9) a doce (12) años de prisión y multa del doscientos (200%) al trescientos (300%) por ciento del valor aduanero de los bienes objeto del delito.

Cuando la conducta beneficie a organización o actor listado en el Registro Nacional de Organizaciones y Actores Terroristas o ponga en peligro la vida, la salud o el ambiente, la pena se aumentará de una tercera parte a la mitad.

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando el sujeto activo tenga la calidad de Usuario Altamente Exportador (Altex), de un Usuario Aduanero Permanente (UAP), o de un Usuario u Operador de Confianza, de un Operador Económico Autorizado (OEA) o de cualquier operador con un régimen especial de acuerdo con la normativa aduanera vigente.

Parágrafo. La legalización de las mercancías no extingue la acción penal.”

“Artículo XX. Trata de personas. Adiciónese al artículo 188A del Código Penal de la siguiente manera, un parágrafo así:

ARTÍCULO 188-A. TRATA DE PERSONAS. El que por cualquier medio capte, traslade, transporte, acoja, reciba, aloje, demande, promocióne, reduzca, obligue, facilite o comercialice a una persona con fines de explotación, dentro del territorio nacional o hacia el exterior, incurrirá en prisión de trece (13) a veintitrés (23) años y una multa de ochocientos (800) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Para efectos de este artículo, se entenderá por explotación el obtener provecho económico o cualquier otro beneficio, para sí o para otra persona, entre otras, mediante:

- a. Esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud;
- b. Servidumbre;
- c. Trabajos o servicios forzados;
- d. Mendicidad ajena;
- e. Delincuencia forzada;
- f. La explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual;
- g. Adopción ilegal;

- h. Matrimonio servil o la unión marital de hecho forzada;
- i. Extracción y tráfico de órganos, células, tejidos o fluidos corporales;
- j. Explotación reproductiva;
- k. Reclutamiento forzado de personas mayores de 18 años en el marco del conflicto armado;
- l. Cualquier otra forma de explotación que atente contra la dignidad humana, la libertad personal, la autonomía o la integridad física, psíquica o emocional de la víctima o sobreviviente.

El consentimiento dado por la víctima a cualquier forma de explotación definida en este artículo no constituirá causal de exoneración de la responsabilidad penal, civil y administrativa.

Parágrafo. Cuando la conducta beneficie a organización o persona listada en el Registro Nacional de Organizaciones y Actores Terroristas o ponga en peligro la vida, la salud o el ambiente, la pena se aumentará de una tercera parte a la mitad.

Parágrafo. La consecución de uno solo de los verbos rectores basta para la configuración del delito.

“Artículo XX. TRAFICO, FABRICACIÓN O PORTE DE ESTUPEFACIENTES. Adiciónese al artículo 376 del Código Penal un párrafo así:

ARTÍCULO 376. TRAFICO, FABRICACIÓN O PORTE DE ESTUPEFACIENTES. El que sin permiso de autoridad competente, introduzca al país, así sea en tránsito o saque de él, transporte, lleve consigo, almacene, conserve, elabore, venda, ofrezca, adquiera, financie o suministre a cualquier título sustancia estupefaciente, sicotrópica o drogas sintéticas que se encuentren contempladas en los cuadros uno, dos, tres y cuatro del Convenio de las Naciones Unidas sobre Sustancias Sicotrópicas, incurrirá en prisión de ciento veintiocho (128) a trescientos sesenta (360) meses y multa de mil trescientos treinta y cuatro (1.334) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Si la cantidad de droga no excede de mil (1.000) gramos de marihuana, doscientos (200) gramos de hachís, cien (100) gramos de cocaína o de sustancia estupefaciente a base de cocaína o veinte (20) gramos de derivados de la amapola, doscientos (200) gramos de droga sintética, sesenta (60) gramos de nitrato de amilo, sesenta (60) gramos de ketamina y GHB, la pena será de sesenta y cuatro (64) a ciento ocho (108) meses de prisión y multa de dos (2) a ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Si la cantidad de droga excede los límites máximos previstos en el inciso anterior sin pasar de diez mil (10.000) gramos de marihuana, tres mil (3.000) gramos de hachís, dos mil (2.000) gramos de cocaína o de sustancia estupefaciente a base de cocaína o sesenta (60) gramos de derivados de la amapola, cuatro mil (4.000) gramos de droga sintética, quinientos (500) gramos de nitrato de amilo, quinientos (500) gramos de ketamina y GHB, la pena será de noventa y seis (96) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses de prisión y multa de ciento veinte y cuatro (124) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Parágrafo. Cuando la conducta beneficie a organización o persona listada en el Registro Nacional de Organizaciones y Actores Terroristas o ponga en peligro la vida, la salud o el ambiente, la pena se aumentará de una tercera parte a la mitad.

Las sanciones previstas en este artículo, no aplicarán para el uso médico y científico del cannabis siempre y cuando se tengan las licencias otorgadas, ya sea por el Ministerio de Salud y Protección Social o el Ministerio de Justicia y del Derecho, según sus competencias.

“Artículo XX. **Agravante extorsión.** Modifíquese el artículo 245 del Código Penal de la siguiente manera adiciónese numeral:

“ARTÍCULO 245. Circunstancias de agravación. La pena establecida en el artículo anterior se aumentará hasta en una tercera parte cuando:

1. El constreñimiento se haga consistir en amenaza de ejecutar acto del cual pueda derivarse calamidad, infortunio o peligro común.
2. Se cometiere en persona internacionalmente protegida diferente a las señaladas en el título II de este Libro y agentes diplomáticos, de conformidad con los Tratados y Convenios Internacionales ratificados por Colombia.

3. Cuando la conducta beneficie a organización o persona listada en el Registro Nacional de Organizaciones y Actores Terroristas.”

Artículo XX. **Instrumentalización de población civil.** Adiciónese a la Ley 599 de 2000 el siguiente artículo:

Artículo 349A. Instrumentalización de población civil. El que promueva, financie, organice o dirija multitudes o estructuras para obstruir operaciones de la Fuerza Pública, cercar o retener unidades, liberar personas capturadas o recuperar bienes incautados, en beneficio de organización listada, responderá por los delitos que se cometan e incurrirá además en prisión de diez (10) a dieciocho (18) años.

Cuando la conducta se ejecute en contexto de hostilidades podrá configurar, además, la utilización de personas protegidas como escudos, conforme a las normas sobre delitos contra el Derecho Internacional Humanitario.

Artículo XX. **Incumplimiento de medidas individuales de control judicial.** Adiciónese a la Ley 599 del 2000 el siguiente artículo:

Artículo 343A. Incumplimiento de medidas individuales de control judicial. El que incumpla dolosamente una medida individual de control judicial impuesta conforme al Código de Procedimiento Penal incurrirá por esa sola conducta en prisión de dos (2) a seis (6) años.

Artículo XX. **Reforma de la asonada.** Modifíquese el artículo 469 de la Ley 599 del 2000, el cual quedará con las siguientes circunstancias de agravación:

“Artículo 469. Asonada. Los que en forma tumultuaria exigieren violentamente de la autoridad la ejecución u omisión de algún acto propio de sus funciones, incurrirán en prisión de dieciséis (16) a treinta y seis (36) meses.

“La pena se aumentará hasta en el doble cuando la asonada se dirija contra unidades de la Fuerza Pública en desarrollo de operaciones; contra instalaciones declaradas infraestructura crítica o estratégica; o se realice en beneficio o en coordinación con organización terroristas listada, caso este último en el cual concursará con el delito de apoyo material a organización o actor terrorista.”

Artículo XX. **Agravantes por ataque a infraestructura crítica y estratégica.** Adiciónese al artículo 343 de la Ley 599 del 2000 la siguiente circunstancia de agravación, que aumenta la pena de una tercera parte a la mitad:

“Artículo 343. Terrorismo. El que provoque o mantenga en estado de zozobra o terror a la población o a un sector de ella, mediante actos que pongan en peligro la vida, la integridad física o la libertad de las personas o las edificaciones o medios de comunicación, transporte, procesamiento o conducción de fluidos o fuerzas motrices, valiéndose de medios capaces de causar estragos, incurrirá en prisión de ciento sesenta (160) a doscientos setenta (270) meses y multa de mil trescientos treinta y tres punto treinta y tres (1.333.33) a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin perjuicio de la pena que le corresponda por los demás delitos que se ocasionen con esta conducta.

Si el estado de zozobra o terror es provocado mediante llamada telefónica, cinta magnetofónica, video, casete o escrito anónimo, la pena será de treinta y dos (32) a noventa (90) meses y la multa de ciento treinta y tres punto treinta y tres (133.33) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Cuando la conducta recaiga sobre infraestructura crítica y estratégica para la prestación de servicios públicos esenciales, la defensa y seguridad nacional, la movilidad, la salud, el abastecimiento, la conectividad, la protección ambiental o el funcionamiento institucional del Estado, la pena se aumentará hasta en las dos terceras partes. Para estos efectos se entenderán comprendidos entre otros, los oleoductos, poliductos, gasoductos y demás sistemas de transporte, almacenamiento o conducción de hidrocarburos; las torres, líneas, subestaciones, centrales de generación y demás instalaciones del sistema eléctrico; las vías principales, secundarias y terciarias, puentes, túneles, aeropuertos, puertos marítimos y fluviales y terminales de transporte, los hospitales, centros médicos y demás instalaciones de la misión médica, las instalaciones militares y policiales, edificios públicos y sedes de autoridades civiles; los

acueductos, alcantarillados, plantas de tratamiento, redes de telecomunicaciones y sistemas de información esenciales; las zonas francas, centros logísticos y demás nodos de abastecimiento; los parques naturales, áreas protegidas, fuentes hídricas, y bienes de interés cultural; así como cualquier otra infraestructura declarada crítica o estratégica conforme a la ley o al catálogo nacional de infraestructuras críticas y estratégicas.

La misma agravación procederá cuando el ataque produzca o pueda producir desastre ambiental, contaminación de fuentes hídricas, interrupción grave de servicios esenciales, desabastecimiento de bienes indispensables o afectación masiva a la población.

Artículo XX. Adiciónense al artículo 269H de la Ley 599 del 2000:

Artículo 269H. Cuando las conductas de acceso abusivo, obstaculización, daño informático o uso de software malicioso recaigan sobre sistemas de operadores de servicios esenciales o de infraestructura declarada crítica, la pena se aumentará de la mitad a las tres cuartas partes; y hasta en el doble cuando la conducta beneficie a organización listada o genere interrupción de servicios esenciales para la población.

Sobre sistemas de operadores de servicios esenciales o de infraestructura crítica y estratégica, cuando la conducta beneficie a organización listada en el Registro Nacional de Organizaciones y Actores Terroristas.

Artículo XX. Agravación de los delitos electorales. Adiciónese a los delitos de constreñimiento al sufragante y corrupción de sufragante la siguiente circunstancia:

“ARTÍCULO 387. *Constreñimiento al sufragante.* El que amenace o presione por cualquier medio a un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley, con el fin de obtener apoyo o votación por determinado candidato o lista de candidatos, voto en blanco, o por los mismos medios le impida el libre ejercicio del derecho al sufragio, incurrirá en prisión de cuatro (4) a nueve (9) años y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En igual pena incurrirá quien por los mismos medios pretenda obtener en plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria del mandato, apoyo o votación en determinado sentido, o impida el libre ejercicio del derecho al sufragio.

La pena se aumentará de la mitad al doble cuando la conducta sea realizada por servidor público, cuando haya subordinación o cuando se condicione el otorgamiento o acceso a beneficios otorgados con ocasión de programas sociales o de cualquier otro orden de naturaleza gubernamental.

La pena se aumentará en una tercera parte cuando la conducta sea cometida por miembros de Grupos Delictivos Organizados y Grupos Armados Organizados.

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta se cometa por miembros de organización listada, en su beneficio o en zonas bajo su control armado.”

ARTÍCULO 390. Corrupción de sufragante. El que celebre contrato, condicione su perfección o prórroga, prometa, pague o entregue dinero, dádiva u ofrezca beneficio particular o en favor de un tercero a un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley con el propósito de sufragar por un determinado candidato, partido o corriente política, o para que lo haga en blanco o se abstenga de hacerlo, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y multa de doscientos (200) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En igual pena incurrirá quien por los mismos medios obtenga en plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria del mandato votación en determinado sentido.

En igual pena incurrirá el sufragante que acepte la promesa, el dinero, la dádiva, el contrato, o beneficio particular con los fines señalados en el inciso primero.

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta sea realizada por un servidor público.

La pena se aumentará de la mitad al doble cuando en la promesa, pago o entrega de dinero, beneficios o dádivas medien recursos públicos.

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta se cometa por miembros de organización listada, en su beneficio o en zonas bajo su control armado.”

Artículo XX. Extraterritorialidad. Adiciónese al artículo 16 de la Ley 599 del 2000 el siguiente numeral:

7. la ley penal colombiana se aplicará a la persona que en el extranjero cometa los delitos de terrorismo, financiación del terrorismo, apoyo material a organización terrorista o los demás delitos cometidos en favor de organización y actor listado, cuando la conducta afecte los intereses del Estado colombiano o beneficie a una organización incluida en el Registro Nacional de Organizaciones y Actores Terroristas, aun cuando el agente no se encuentre en territorio nacional, sin perjuicio de los tratados sobre la materia.

TÍTULO XX. RÉGIMEN PENITENCIARIO DE MÁXIMA RESTRICCIÓN

Artículo XX. Adiciónese el siguiente capítulo al Título XI de la Ley 65 de 1993:

“TÍTULO XI

(...)

CAPÍTULO I. RÉGIMEN PENITENCIARIO DE MÁXIMA RESTRICCIÓN

Artículo 139A. Ámbito de aplicación. El régimen penitenciario de máxima restricción podrá ser aplicado exclusivamente a los cabecillas, mandos y financiadores de las principales organizaciones listadas en el Registro Nacional de Organizaciones y Actores Terroristas, los cuales se encuentren privados de la libertad.

Artículo 139B. Contenido del régimen. El régimen de máxima restricción comprende: reclusión en establecimientos o pabellones exclusivos; suspensión de comunicaciones con el exterior, salvo las necesarias para la defensa técnica, las cuales estarán sujetas a vigilancia reglada que no podrá recaer sobre el contenido de la comunicación entre el interno y su defensor; visitas limitadas, registradas y vigiladas de familiares en primer grado; inhibición tecnológica total de señales de telecomunicaciones en el pabellón; censo y verificación permanente de la población de cada pabellón; y controles reforzados sobre el personal penitenciario asignado, sujeto a régimen de confiabilidad.

Artículo 139C. Procedimiento y garantías. El régimen se aplicará por decisión administrativa motivada, mediante criterios de necesidad, proporcionalidad y urgencia, del Ministerio de Justicia y del Derecho, a través del INPEC por periodos de hasta doce (12) meses.

Toda aplicación y toda prórroga serán objeto de revisión judicial ante el juez dentro de los diez (10) días siguientes a su adopción y, en todo caso, cada doce (12) meses.

Se prohíbe su utilización como castigo generalizado o respecto de personas distintas de las señaladas en el artículo XX. El régimen no exime del cumplimiento de los estándares constitucionales de dignidad humana, salud y resocialización, y estará sujeto a la supervisión del Alto Comisionado.

TÍTULO XX. COLABORACIÓN EFICAZ REFORZADA Y SOMETIMIENTO INDIVIDUAL

Artículo XX. Estatuto de colaboración eficaz. Los miembros y colaboradores de organizaciones y actores listados que contribuyan eficazmente a su desarticulación accederán a los siguientes beneficios:

1. La colaboración y la aceptación de los cargos relacionados con las actividades terroristas antes de la audiencia de formulación de la imputación, comporta una rebaja hasta el 60% de la pena imponible para el miembro.

Prestada la colaboración eficaz y verificada la voluntad de aceptación de cargos por parte del Fiscal se seguirá el procedimiento regular de la Ley 906 de 2004.

2. Al miembro que contribuya eficazmente a la desarticulación de la estructura terrorista se le reconocerán los beneficios del artículo 142A del Código de Extinción de Dominio.

Parágrafo. En ningún caso a una persona listada o perteneciente a una de las organizaciones listadas en el Registro Nacional de Organizaciones y Actores Terroristas se le podrá conceder principio de oportunidad en los términos de la Ley 906 de 2004.

Artículo XX. Condiciones y revocatoria. Todo beneficio queda condicionado a la verificación de la información, a la cesación de actividades delictivas y a la colaboración permanente con la justicia. La mendacidad, la reincidencia o la reserva de información relevante acarrearán la revocatoria del beneficio y la pérdida de las prerrogativas de protección, sin perjuicio de la responsabilidad penal correspondiente.

Artículo XX. Protección integral. El colaborador eficaz y su núcleo familiar tendrán derecho, según el nivel de riesgo, a ser parte del proceso de protección de testigos de la Fiscalía General de la Nación.

Artículo XX. Exclusión de máximos responsables. Los máximos responsables de crímenes atroces, de lesa humanidad o de graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario no podrán acceder a los beneficios máximos de este título, en concordancia con los estándares interamericanos; podrán acceder únicamente a rebajas parciales compatibles con la obligación estatal de investigar, juzgar y sancionar.

Artículo XX. Deserción de mandos medios. El Gobierno nacional implementará un programa de deserción dirigido a mandos medios de organizaciones listadas, articulado con el estatuto de colaboración eficaz y con el programa de protección.

TÍTULO XX. – TRAZABILIDAD DE MINERALES ESTRATEGICOS Y CONTROL DE INSUMOS

Artículo XX. Sistema Nacional de Trazabilidad de Minerales Estratégicos. Créase el Sistema Nacional de Trazabilidad de los Minerales Estratégicos, que comprende:

1. El registro único obligatorio de mineros, plantas de beneficio, comercializadoras, fundidoras, exportadoras y transportadores de minerales estratégicos.
2. El registro de la capacidad de producción técnica estimada de cada título minero y de cada operación de minería en proceso de formalización, certificada por la autoridad minera y actualizada al menos anualmente.
3. El comprobante digital de origen por lote, obligatorio en toda transacción, vinculado al título o registro del cual proviene el mineral.
4. La guía electrónica de transporte prevista en el artículo XX, vinculada al comprobante de origen del lote transportado.
5. El cotejo automático entre los volúmenes declarados en los comprobantes de origen y en las guías de transporte y la capacidad de producción técnica registrada del título correspondiente, con reporte obligatorio a la UIAF y a la Fiscalía de las desviaciones significativas.
6. Las obligaciones reforzadas de debida diligencia para compradores, fundidoras y exportadoras sobre la cadena de suministro.
7. La interoperabilidad en tiempo real del sistema con la Fuerza Pública, la Policía Fiscal y Aduanera, la DIAN y la Autoridad de Sanciones Financieras Dirigidas, para la verificación en puestos de control y pasos de frontera.

Parágrafo. Las medidas de registro, control y trazabilidad previstas en la presente ley respecto de minerales deberán articularse e interoperar con los sistemas y mecanismos existentes administrados por las autoridades competentes del Sector Administrativo de Minas y Energía, incluyendo el Registro Único de Comercializadores de Minerales –RUCOM– y los mecanismos

de determinación de procedencia y trazabilidad de minerales previstos en el Decreto 1073 de 2015, sus modificaciones y reglamentación concordante.

Artículo XX. Presunción administrativa de origen ilícito. Para efectos de la aprehensión preventiva y abreviada y de las medidas administrativas, se presume de origen ilícito el oro y todo mineral estratégico que carezca del certificado de origen y la declaración de producción como mecanismos para acreditar la procedencia y trazabilidad de minerales previstos en el Decreto 1073 de 2015, sus modificaciones y reglamentación concordante, así como el transportado sin certificado de origen, declaración de producción. La presunción admite prueba en contrario y no sustituye el estándar probatorio penal.

Artículo XX. Guía electrónica de transporte, umbral de porte y gradualidad sancionatoria. Todo transporte de minerales estratégicos en cantidad superior al umbral de porte que determine el Ministerio de Minas y Energía en articulación con la autoridad minera, requerirá además del certificado de origen, declaración de producción, guía electrónica de transporte expedida previamente a través del Sistema Nacional de Trazabilidad de Minerales Estratégicos, con indicación del remitente, el destinatario, la cantidad y ley del mineral, la ruta, el medio de transporte, su conductor y la vigencia del trayecto. La guía será verificable en tiempo real por la Fuerza Pública, la Policía Fiscal y Aduanera y la DIAN en cualquier puesto de control.

El transporte en cantidad igual o inferior al umbral de porte, realizado por minero de subsistencia o pequeño minero inscrito en el registro correspondiente, solo requerirá la inscripción vigente.

El mineral transportado sin la guía electrónica o por fuera de sus condiciones será incautado de inmediato con acta y registro audiovisual, se presumirá de origen ilícito conforme al artículo 50 de esta ley y quedará sujeto a decomiso, sometido a control del juez competente dentro de las setenta y dos (72) horas siguientes. Cuando la cantidad transportada supere el umbral de porte, la conducta configurará además el delito previsto en el artículo XX, en situación de flagrancia.

Cuando el transporte se realice en beneficio, por cuenta o bajo la dirección de organización listada, la pena se agravará conforme al artículo 12 y la conducta concursará con el delito de financiación del terrorismo.

Artículo XX. Rutas fiscales de minerales estratégicos. En los municipios y en los corredores fronterizos que determine el Gobierno nacional, el transporte de minerales estratégicos y de los insumos controlados a que se refiere el artículo XX solo podrá realizarse por las rutas fiscales que designe el Ministerio de Transporte en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional y la DIAN, dotadas de puestos de control interconectados con el Sistema Nacional de Trazabilidad. El transporte por fuera de la ruta fiscal, o por ella sin la guía electrónica, se reputará transporte no autorizado para todos los efectos del artículo XX.

Artículo XX. Declaración fronteriza de minerales estratégicos. El ingreso al país o la salida de minerales estratégicos, en cualquier forma, cuyo valor total sea igual o superior a diez mil dólares de los Estados Unidos de América (USD 10.000) o su equivalente, deberá declararse ante la autoridad aduanera en los mismos términos y por los mismos canales del régimen de declaración de divisas y títulos representativos de dinero. La omisión de la declaración o su falsedad darán lugar a la retención inmediata del mineral y a su decomiso conforme al procedimiento administrativo cambiario y aduanero, sin perjuicio del delito previsto en el artículo XX cuando el mineral carezca de trazabilidad y de las sanciones cambiarias a que haya lugar.

TÍTULO XX. – CRIPTOACTIVOS.

Artículo XX. Régimen de proveedores de servicios de activos virtuales. Los proveedores de servicios de activos virtuales que operen en Colombia requerirán licencia, conforme a la Recomendación 15 del GAFI, y quedarán sujetos a: obligaciones de debida diligencia del cliente; la regla de viaje sobre información del ordenante y el beneficiario en cada transferencia; reporte de operaciones sospechosas a la UIAF; y la obligación de congelamiento inmediato de las billeteras y activos ordenado por la Autoridad de Sanciones Financieras Dirigidas.

Artículo XX. Capacidad forense. La Fiscalía contará con una unidad forense especializada en criptoactivos y análisis de cadenas de bloques.

Artículo XX. Facultades extraordinarias. De conformidad con lo establecido en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley para expedir normas con fuerza material de ley, dirigidas a reglamentar el régimen de licencias establecido en esta Ley.

TÍTULO XX. DEFENSA CONTRA SISTEMAS NO TRIPULADOS (UxS)

Artículo XX. Autorización para la intervención y neutralización de sistemas no tripulados. En el marco de sus competencias constitucionales y legales, la Fuerza Pública podrá detectar, identificar, clasificar, monitorear, seguir, intervenir y neutralizar Sistemas No Tripulados (UxS) que sean utilizados de manera hostil o representen una amenaza real o inminente contra la vida o integridad de las personas, las instalaciones de la Fuerza Pública, la infraestructura crítica o estratégica de la Nación.

Para estos efectos podrán emplearse medidas de inhibición, interferencia, degradación, engaño o suplantación de las señales de navegación, posicionamiento, identificación, comunicaciones, mando y control, así como otros medios electrónicos, cibernéticos, físicos, cinéticos o no cinéticos legalmente autorizados y las tecnologías que resulten idóneas para contrarrestar la amenaza.

La selección y empleo de las contramedidas se sujetarán a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, racionalidad, precaución, gradualidad y seguridad operacional, procurando minimizar los riesgos y daños sobre las personas, los bienes, las comunicaciones, el ambiente y las operaciones que puedan resultar afectadas. Las medidas de respuesta deberán seleccionarse atendiendo a su idoneidad, necesidad y proporcionalidad frente al nivel de amenaza, privilegiando, cuando las circunstancias lo permitan, aquellas que reduzcan los riesgos para las personas y terceros, salvo cuando exista una amenaza grave e inminente que haga necesaria su utilización inmediata.

El Ministerio de Defensa Nacional establecerá los protocolos generales de actuación y los niveles de respuesta, en coordinación con las autoridades competentes, de acuerdo con el dominio de operación, la naturaleza de la amenaza y los medios de intervención o neutralización empleados.

Parágrafo 1. Para efectos del presente título, se entenderá por Sistema No Tripulado (UxS) el conjunto integrado por uno o más vehículos, plataformas o dispositivos no tripulados y los elementos necesarios para su operación, incluidos sus sistemas de control, comunicaciones, navegación, cargas útiles y demás componentes asociados, independientemente del dominio físico en el que operen.

Parágrafo 2. Para efectos del presente artículo, se considerará hostil el UxS respecto del cual existan elementos objetivos que permitan determinar razonablemente que está siendo utilizado para ejecutar, facilitar o apoyar una conducta ilícita, causar daño, efectuar vigilancia no autorizada sobre instalaciones o áreas protegidas, o generar un riesgo grave para la seguridad operacional, la seguridad ciudadana, la seguridad pública o la seguridad y defensa nacional.

Parágrafo 3. Cuando las condiciones operacionales y de seguridad lo permitan, los UxS neutralizados, sus cargas útiles, componentes y registros electrónicos serán preservados como elementos materiales probatorios y evidencia física, de conformidad con las disposiciones y procedimientos aplicables en materia de cadena de custodia.

Artículo XX. Programa Nacional de Capacidades contra Sistemas No Tripulados (C-UxS). Créase el Programa Nacional de Capacidades contra Sistemas No Tripulados Hostiles (C-UxS), bajo la orientación del Ministerio de Defensa Nacional y con la participación de las entidades competentes, con el objeto de fortalecer las capacidades para la detección, identificación, clasificación, monitoreo, seguimiento, intervención y neutralización de UxS hostiles.

El Programa comprenderá la planeación, adquisición, desarrollo, evaluación, implementación, operación, mantenimiento, sostenimiento y actualización de capacidades C-UxS escalables, interoperables y organizadas por capas, de acuerdo con la evolución de las amenazas, los diferentes dominios de operación y las necesidades operacionales.

El Ministerio de Defensa Nacional establecerá los lineamientos para el empleo conjunto e interoperable de estas capacidades por parte de la Fuerza Pública, respetando la naturaleza, misión y competencias constitucionales y legales de cada institución.

Parágrafo 1. El Programa podrá financiarse con recursos del Presupuesto General de la Nación, del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSECON), de los fondos territoriales de seguridad y convivencia ciudadana, de cooperación nacional o internacional y de las demás fuentes legalmente autorizadas, con sujeción a la disponibilidad presupuestal y a los procedimientos aplicables.

Parágrafo 2. La adquisición e implementación de capacidades C-UxS deberá sustentarse en evaluaciones técnicas y operacionales, análisis de amenaza y riesgo, pruebas de desempeño, criterios de interoperabilidad, sostenimiento logístico y medidas orientadas a mitigar la obsolescencia tecnológica.

Artículo XX. Evaluación de la amenaza y niveles de respuesta. La determinación de las medidas de respuesta frente a un Sistema No Tripulado (UxS) se fundamentará en una evaluación objetiva de la amenaza y del riesgo, atendiendo las circunstancias particulares de cada situación.

Para la evaluación podrán considerarse, entre otros criterios, el comportamiento, trayectoria y características observables o identificables del UxS; su carga útil; ubicación y proximidad a personas, operaciones, instalaciones, infraestructura o bienes protegidos; el dominio en el que opere; su capacidad potencial de causar daño; el incumplimiento de las restricciones aplicables; y cualquier otro elemento objetivo que permita establecer razonablemente la existencia y nivel de la amenaza.

Las medidas de respuesta serán graduales y proporcionales al nivel de amenaza identificado y podrán comprender, según corresponda, acciones de detección, identificación, clasificación, monitoreo, seguimiento, intervención y neutralización.

Parágrafo 1. En la evaluación de la amenaza y la selección de las medidas de respuesta prevalecerá la protección de la vida y la integridad de las personas. La protección de bienes, instalaciones, infraestructura o capacidades deberá considerar los riesgos que las medidas de intervención o neutralización puedan generar para las personas, terceros, bienes, ambiente y operaciones que puedan resultar afectadas.

Parágrafo 2. Cuando exista una amenaza grave e inminente que requiera respuesta inmediata, podrán adoptarse directamente las medidas necesarias, idóneas y proporcionales para impedir, reducir o neutralizar sus efectos, sin perjuicio de la obligación de verificar, en cuanto las circunstancias lo permitan, la naturaleza, nivel de la amenaza, los deberes de registro, reporte y demás actuaciones posteriores que resulten aplicables.

Parágrafo 3. El Ministerio de Defensa Nacional establecerá los criterios técnicos y operacionales generales para la clasificación de las amenazas y la determinación de los niveles de respuesta, considerando los diferentes dominios de operación, la evolución tecnológica y las nuevas modalidades de amenaza.

Artículo XX. Defensa antidrones obligatoria. Las infraestructuras críticas de primera categoría contarán obligatoriamente con sistemas de defensa contra aeronaves no tripuladas hostiles, operados conforme al marco legal de empleo de dichas capacidades por la Fuerza Pública.

TÍTULO XX. PREVENCIÓN DEL RECLUTAMIENTO ILÍCITO O INSTRUMENTALIZACIÓN DE MENORES DE EDAD

Artículo XX. Sistema de alerta temprana de reclutamiento. Créase el sistema de alerta temprana de reclutamiento ilegal en los municipios priorizados, articulado con los colegios, el ICBF, las personerías municipales y los liderazgos comunitarios, con protocolo de protección inmediata del menor en riesgo identificado.

Artículo XX. Ruta de salida protegida. Los niños, niñas y adolescentes desvinculados de organizaciones listadas serán tratados en todo caso como víctimas, conforme al estándar vigente, con ruta de salida protegida y restablecimiento de derechos.

TITULO XX — SISTEMA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA CRÍTICA Y ESTRATÉGICA.

Artículo XX. Creación del sistema. Se crea el sistema nacional de protección y resiliencia de la infraestructura crítica y estratégica, se crea el Catálogo Nacional de Infraestructuras Críticas y Estratégicas, así como el Centro Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas y estratégicas, define las obligaciones de los operadores críticos y organiza la protección física y cibernética de las infraestructuras y corredores estratégicos del país.

Artículo XX. Catálogo Nacional de Infraestructuras Críticas y Estratégicas. Créase el Catálogo Nacional de Infraestructuras Críticas y Estratégicas, instrumento clasificado que identifica y categoriza las infraestructuras críticas y estratégicas del país, incluidos los corredores estratégicos de transporte de hidrocarburos y energía y los troncales viales priorizados. El Catálogo distinguirá al menos una primera categoría de criticidad máxima. Su información goza de reserva legal.

Artículo XX. Centro Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas y Estratégicas. Créase el Centro Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas y Estratégicas (CNPICE-Colombia), adscrito al Consejo de Seguridad Nacional, como autoridad coordinadora del sistema. El Gobierno Nacional reglamentará su organización y funciones.

Parágrafo. Participación de los operadores. Los operadores públicos y privados participarán en el sistema a través de las mesas sectoriales del CNPICE-Colombia y de sus oficiales de enlace, con acceso reglado a la información de amenazas pertinente a su sector.

Artículo XX. Obligaciones generales. Todo operador crítico deberá:

1. Elaborar y mantener actualizado un análisis de riesgos de sus infraestructuras y servicios.
2. Adoptar un plan de protección y resiliencia aprobado por el CNPICE-Colombia, que comprenda medidas físicas, tecnológicas, de personal y de continuidad del servicio.
3. Designar un oficial de enlace ante el CNPICE-Colombia, con certificación de seguridad.
4. Reportar los incidentes significativos, físicos y cibernéticos, en los plazos perentorios que fije el reglamento.
5. Participar en los ejercicios y simulacros periódicos que programe el CNPICE-Colombia.
6. Adoptar planes de continuidad ante ataques combinados físicos, cibernéticos y de bloqueo.

Artículo XX. Ciberseguridad de operadores críticos. Los operadores críticos cumplirán las obligaciones de gestión de riesgos cibernéticos y de reporte de incidentes conforme a los estándares que adopte el Gobierno nacional. Créanse los equipos de respuesta a incidentes de seguridad informática (CSIRT) sectoriales, articulados al Comando Conjunto Cibernético y al CNPIC-Colombia. Los operadores de primera categoría realizarán ejercicios anuales obligatorios de ciberdefensa.

Artículo XX. Incentivos. Los operadores críticos y estratégicos que acrediten cumplimiento sobresaliente de sus obligaciones podrán acceder a los incentivos tributarios y de aseguramiento que establezca el Gobierno nacional, incluida la deducibilidad reforzada de las inversiones en protección y resiliencia.

Artículo XX. Régimen sancionatorio. El incumplimiento de las obligaciones de esta ley dará lugar a las sanciones administrativas que fije el reglamento, graduadas según la categoría de la infraestructura, la gravedad del incumplimiento y la reincidencia, sin perjuicio de la responsabilidad penal y civil a que haya lugar.

Artículo XX. Mando de protección de infraestructura. El gobierno nacional reorganizará, articulará y fortalecerá el esfuerzo operacional destinado a la protección de la infraestructura crítica y estratégica, de conformidad con la priorización dinámica establecida en el Catálogo Nacional. Para tal efecto, asignará las capacidades, los medios tecnológicos, los esquemas de coordinación interinstitucional y los protocolos de respuesta del Sector Defensa, sin perjuicio de las competencias constitucionales y legales de las autoridades civiles y otras entidades.

Artículo XXX. Vigilancia tecnológica de la infraestructura crítica y estratégica. La infraestructura crítica y estratégica contará con vigilancia tecnológica integrada —sensores, videovigilancia, sistemas no tripulados (UxS) de la Fuerza Pública y entidades gubernamentales— para la detección temprana de válvulas ilícitas, cargas explosivas y bloqueos, articulada al CNPICE-Colombia y a los centros de operaciones de los operadores críticos.

Artículo XX. Financiación. El sistema se financiará con recursos del Presupuesto General de la Nación, y los rendimientos de los bienes de las organizaciones responsables de ataques contra la infraestructura crítica y estratégica que hayan sido objeto de extinción de dominio o de aprehensión preventiva conforme a esta ley.

Artículo XX. Transición. Dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, el Gobierno nacional expedirá la primera versión del Catálogo Nacional, pondrá en funcionamiento el CNPICE-Colombia y reglamentará los plazos de cumplimiento de las obligaciones de los operadores críticos y estratégicos.

TÍTULO XX — DISPOSICIONES FINALES

Artículo XX. Régimen especial de confiabilidad. Los servidores de las unidades de inteligencia, contrainteligencia e investigación criminal dedicadas a organizaciones y actores listados estarán sujetos a un régimen especial y periódico de evaluación de confiabilidad que implicará la realización de un estudio de confiabilidad y credibilidad conforme al protocolo que expida el Gobierno nacional, con respeto de la dignidad humana y de la intimidad y bajo los criterios de proporcionalidad y razonabilidad. Los resultados solo podrán emplearse para decisiones de permanencia en la unidad y contra ellos podrá presentarse el recurso de reposición y apelación en los términos que establezca el Gobierno nacional.

Artículo XX. Intercambio con agencias extranjeras. El intercambio de información de inteligencia y contrainteligencia con organismos homólogos extranjeros respecto de organizaciones y actores listadas en el Registro Nacional se regirá por acuerdos escritos que garanticen la finalidad antiterrorista, la reserva, la prohibición de uso para persecución por motivos discriminatorios y la trazabilidad del intercambio, conforme al reglamento.

Artículo XX. Cierre del santuario transfronterizo. El Ministerio de Relaciones Exteriores, en coordinación con el Consejo de Seguridad Nacional, ejecutará la estrategia exterior antiterrorista, que comprende: la promoción de designaciones internacionales de las estructuras y cabecillas que operen desde el exterior; la cooperación judicial y de inteligencia y contrainteligencia reforzada con los Estados Unidos y demás socios; los acuerdos operativos con Ecuador, Panamá, Perú y Brasil para la persecución coordinada, la interdicción marítima y fluvial conjunta, así como la inteligencia y contrainteligencia fronteriza; y la gestión ante GAFI/GAFILAT y los centros internacionales de beneficio para cerrar las salidas de minerales estratégicos. El informe anual al Congreso incluirá las métricas de extradiciones, activos congelados en el exterior y designaciones obtenidas.

Artículo XX. Tránsito del mecanismo existente. La lista adoptada por el Consejo de Seguridad Nacional el 17 de enero de 2020, con sus actualizaciones, se entenderá incorporada al Registro Nacional a título de inclusión provisional por la vía segunda, y deberá ser confirmada conforme al procedimiento de recepción cualificada de designaciones extranjeras previsto en esta ley dentro de los noventa (90) días siguientes a la entrada en vigencia de esta ley.

Artículo XX. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Rodrigo Lara
Ministro del Interior

Jorge Eduardo Mora López
Ministro de Defensa Nacional

Iván Cancino
Ministro de Justicia y del Derecho

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. INTRODUCCIÓN

El Gobierno Nacional presenta a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley “Por medio de la cual se fortalece el marco jurídico para prevenir y combatir los riesgos y las amenazas a la defensa y seguridad nacional en la lucha contra el terrorismo individual o colectivo y se dictan otras disposiciones”. La iniciativa parte de constatar que la violencia armada y la criminalidad organizada se transformaron y se fragmentaron durante los últimos cuatro (4) años, y en ese proceso adoptaron de manera sistemática métodos terroristas, como los atentados con explosivos en zonas urbanas, los ataques con drones contra la población civil y la Fuerza Pública, los paros armados y el confinamiento de comunidades enteras.

Frente a ese fenómeno, el ordenamiento colombiano no cuenta con un instrumento público de designación que permita identificar, con efectos jurídicos concretos y bajo control judicial, a las organizaciones y personas que ejercen el terrorismo o que lo sostienen. Adicionalmente, aunque cuenta con el tipo penal del terrorismo, el ordenamiento actualmente se queda corto en relación con la agravación de conductas punitivas cuando estas se conecten con el terrorismo.

Conviene precisar desde ahora la terminología que emplea esta exposición de motivos, porque en la práctica institucional colombiana suelen confundirse dos nociones distintas. La expresión lucha contra el terrorismo, que da nombre a las secciones II y III, designa la respuesta del Estado frente al fenómeno en su conjunto, esto es, frente a los actos, sus autores, su financiación, sus redes de apoyo, las economías que lo sostienen y las condiciones que lo propician. Las expresiones antiterrorismo y antiterrorista, en cambio, se reservan en este documento para las medidas que se dirigen directamente contra los terroristas identificados, como ocurre con las medidas individuales de control judicial que se describen en la sección V, y la expresión contraterrorismo se emplea únicamente cuando se hace referencia a la acción operativa de la Fuerza Pública contra esas personas y organizaciones. Esa distinción, que corresponde a la que utiliza el Ministerio de Defensa Nacional en su doctrina, se mantiene de manera uniforme a lo largo del texto.

La iniciativa se presenta como proyecto de ley estatutaria. Como se explica en la sección VI, el proyecto regula procedimientos y recursos para la protección de derechos fundamentales, atribuye al Consejo de Estado una competencia en única instancia mediante un procedimiento especial que se aparta del previsto en la Ley 1437 de 2011, y crea medidas individuales de control judicial que restringen la libertad de circulación y de asociación de las personas, materias que el artículo 152 de la Constitución reserva a esa categoría de leyes. El Gobierno nacional ha optado por esa vía con plena conciencia de las exigencias del artículo 153, esto es, la aprobación por mayoría absoluta de los miembros del Congreso, el trámite en una sola legislatura y la revisión previa de la Corte Constitucional, porque considera que la solidez jurídica del instrumento vale ese esfuerzo.

Esta exposición de motivos se organiza en seis secciones. La segunda describe la evolución de la lucha internacional contra el terrorismo, desde los convenios sectoriales hasta el sistema construido a partir de 2001 en torno a la Resolución 1373 (2001), la Convención de Palermo, el régimen de sanciones de las Naciones Unidas, la Estrategia Global, los estándares del Grupo de Acción Financiera Internacional y el sistema interamericano, con especial atención a las garantías de derechos humanos que ese sistema impone. La tercera se ocupa de Colombia y presenta, en ese orden, el marco constitucional y legal vigente, el margen de configuración del legislador, el deterioro de la seguridad entre 2022 y 2026 y las economías ilícitas que financian a las estructuras terroristas. La cuarta presenta el Registro Nacional de Organizaciones y Actores Terroristas y lo compara con los modelos de los Estados Unidos, la Unión Europea y Argentina. La quinta describe los demás instrumentos del proyecto, esto es, las medidas individuales de control judicial, las medidas de carácter penal, el régimen penitenciario de máxima restricción, el estatuto de colaboración eficaz, la prevención del reclutamiento, la acción de aprehensión preventiva abreviada, la Autoridad de Sanciones Financieras Dirigidas, el Alto Comisionado contra el Terrorismo, la trazabilidad de minerales estratégicos y el régimen de activos virtuales, y la defensa contra sistemas no tripulados y la protección de la infraestructura crítica y estratégica. Y la sexta recoge las revisiones adicionales sobre la naturaleza estatutaria de la ley, el impacto fiscal, la consulta previa, los conflictos de interés y la unidad de materia.

II. LA LUCHA INTERNACIONAL CONTRA EL TERRORISMO

1. LOS CONVENIOS SECTORIALES Y EL CONVENIO DE 1999 SOBRE LA FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO

La comunidad internacional no ha logrado adoptar una convención general sobre el terrorismo, y durante décadas la respuesta jurídica avanzó por la vía de convenios sectoriales que tipifican conductas específicas. Ese conjunto de instrumentos, que hoy sirve de referencia para definir qué se

entiende por acto terrorista, se inició con el Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves, suscrito en Tokio en 1963, y continuó con el Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, firmado en La Haya en 1970; el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, firmado en Montreal en 1971; la Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas de 1973; la Convención internacional contra la toma de rehenes de 1979; la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares de 1980; el Protocolo de Montreal de 1988 sobre actos de violencia en aeropuertos; el Convenio de Roma de 1988 sobre la seguridad de la navegación marítima y su Protocolo sobre plataformas fijas; y el Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas de 1997. La Convención Interamericana contra el Terrorismo de 2002, que Colombia aprobó mediante la Ley 1108 de 2006, remite precisamente a esa lista de diez instrumentos para determinar los delitos a los que se aplica.¹

El instrumento que cambió el enfoque fue el Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 9 de diciembre de 1999. Su artículo 2 tipifica la conducta de quien, por el medio que fuere, directa o indirectamente, ilícita y deliberadamente, provea o recolecte fondos con la intención de que se utilicen, o a sabiendas de que serán utilizados, en todo o en parte, para cometer actos terroristas. Sus artículos 8 y 18 imponen a los Estados el deber de identificar, detectar, congelar e incautar los fondos utilizados o asignados para esos fines y de exigir a las instituciones financieras medidas de identificación de clientes y de reporte de operaciones sospechosas. Colombia aprobó este Convenio mediante la Ley 808 de 2003, cuya constitucionalidad fue declarada en la Sentencia C-037 de 2004. En esa decisión la Corte consideró que instrumentos de esa naturaleza son vehículos idóneos para el cumplimiento de *“algunas importantes finalidades del ordenamiento constitucional colombiano, entre ellas la de poner en funcionamiento mecanismos para prevenir la comisión de éste tipo de conductas, el logro de la paz y la vigencia de un orden social justo, todo en aras de cumplir el mandato impuesto por el artículo 2º de la Carta que prescribe que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida y bienes”*.²

2. EL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2001 Y LA RESOLUCIÓN 1373 (2001) DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 en territorio de los Estados Unidos de América produjeron un cambio de escala. El 12 de septiembre el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 1368 (2001), en la que condenó los ataques y reconoció el derecho de legítima defensa. El 28 de septiembre, actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta, aprobó por unanimidad la Resolución 1373 (2001), que convirtió en obligaciones vinculantes para todos los Estados un conjunto de medidas que hasta entonces dependían de la ratificación de cada convenio. La resolución reafirmó *“que esos actos, al igual que todo acto de terrorismo internacional, constituyen una amenaza a la paz y la seguridad internacionales”* y decidió que todos los Estados *“prevengan y repriman la financiación de los actos de terrorismo”*, tipifiquen como delito la provisión o recaudación intencionales de fondos para perpetrarlos y *“congelen sin dilación los fondos y demás activos financieros o recursos económicos de las personas que cometan, o intenten cometer, actos de terrorismo o participen en ellos o faciliten su comisión; de las entidades de propiedad o bajo el control, directos o indirectos, de esas personas, y de las personas y entidades que actúen en nombre de esas personas y entidades o bajo sus órdenes”*.³

La Resolución impuso además a los Estados el deber de abstenerse de proporcionar apoyo a quienes participen en actos de terrorismo, de denegar refugio a quienes los financien, planifiquen o cometan, de asegurar su enjuiciamiento y de tipificar esos actos *“como delitos graves en las leyes y otros instrumentos legislativos internos”*, y los exhortó a intensificar el intercambio de información operacional *“especialmente en relación con las actividades o movimientos de terroristas individuales o de redes de terroristas”*.⁴ Para efectos de este proyecto de ley tiene particular importancia el párrafo cuarto, en el cual el Consejo *“observa con preocupación la conexión estrecha que existe entre el terrorismo internacional y la delincuencia transnacional organizada, las drogas ilícitas, el blanqueo de dinero, el tráfico ilícito de armas y la circulación ilícita de materiales nucleares, químicos, biológicos y otros materiales potencialmente letales”*.⁵ Es decir, desde 2001 el derecho internacional reconoce que el terrorismo y las economías ilícitas forman parte de un mismo fenómeno, que es la premisa sobre la cual se construye la tercera sección de esta exposición de motivos.

¹Convención Interamericana contra el Terrorismo, suscrita en Bridgetown el 3 de junio de 2002, artículo 2, numeral 1, literales a) a la j). El texto fue transcrito íntegramente por la Corte Constitucional en la Sentencia C-537 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño, acápite I.

²Corte Constitucional, Sentencia C-037 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño, citada en la Sentencia C-537 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño, fundamento jurídico 3.2.5.

³Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución 1373 (2001), aprobada en la 4385ª sesión, celebrada el 28 de septiembre de 2001, documento S/RES/1373 (2001), preámbulo y párrafo 1, literales a), b) y c). Disponible en [https://docs.un.org/es/S/RES/1373\(2001\)](https://docs.un.org/es/S/RES/1373(2001))

⁴Ibídem, párrafos 2, literales a), c) y e), y 3, literal a).

⁵Ibídem, párrafo 4.

Ese reconocimiento se completó dos (2) meses después con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptada por la Asamblea General mediante la Resolución 55/25 del 15 de noviembre de 2000 y abierta a la firma en Palermo en diciembre de ese año, junto con sus protocolos contra la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes y la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego. La Convención de Palermo define el grupo delictivo organizado como un grupo estructurado de tres (3) o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material; obliga a los Estados a penalizar la participación en esos grupos, el blanqueo del producto del delito, la corrupción y la obstrucción de la justicia; les impone establecer un régimen de reglamentación y supervisión de los bancos e instituciones financieras; y les exige adoptar medidas de decomiso, extradición, asistencia judicial recíproca, técnicas especiales de investigación y protección de testigos.⁶ Colombia aprobó la Convención y su Protocolo contra la trata de personas mediante la Ley 800 de 2003, cuya constitucionalidad declaró la Corte en la Sentencia C-962 de 2003.⁷

La Convención de Palermo importa a este proyecto por dos razones. La primera es que suministra la definición de organización criminal a partir de la cual el articulado construye la noción de organización terrorista, con la precisión, tomada de la propia Convención, de que el móvil económico no excluye la calificación: el terrorismo colombiano es, en la mayoría de los casos, el método de control territorial de estructuras que persiguen un beneficio de orden material. La segunda es que la Convención, junto con la Resolución 1373 (2001) y la Estrategia Global, forma el trípode sobre el cual la comunidad internacional ha construido la respuesta al terrorismo financiado por economías ilícitas: prevención y represión de los actos, persecución de las estructuras que los cometen y ataque a las rentas que los sostienen. Las tres piezas están recogidas en el proyecto.

La resolución creó también el Comité contra el Terrorismo, integrado por todos los miembros del Consejo de Seguridad, con la función de verificar su aplicación, y exhortó a los Estados a informar sobre las medidas adoptadas.⁸ Mediante la Resolución 1535 (2004) el Consejo dotó al Comité de una Dirección Ejecutiva, la *Counter Terrorism committee Executive Directorate* (CTED por sus siglas en inglés), que realiza visitas de evaluación a los Estados y elabora informes sobre el cumplimiento de la Resolución 1373. Colombia ha sido objeto de esas evaluaciones y ha reportado periódicamente al Comité las medidas legislativas y administrativas adoptadas.

3. EL RÉGIMEN DE SANCIONES CONTRA AL-QAIDA Y EL ESTADO ISLÁMICO

En paralelo a la Resolución 1373, que no crea una lista sino obligaciones generales, el Consejo de Seguridad administra un régimen de sanciones dirigido contra personas y entidades específicas. Ese régimen nació con la Resolución 1267 (1999), que estableció un Comité de Sanciones y un listado de personas y entidades asociadas con los talibanes y con Osama bin Laden, y fue reconfigurado por las Resoluciones 1988 (2011), que separó el régimen aplicable a los talibanes, 1989 (2011), que concentró la lista en Al-Qaida, y 2253 (2015), que la amplió al Estado Islámico en Irak y el Levante.

La lista resultante, hoy denominada Lista de Sanciones contra el EIIL (Daesh) y Al-Qaida, es la única lista de designación de terroristas que obliga directamente a todos los Estados miembros por virtud del artículo 25 de la Carta de las Naciones Unidas, y es por ello que el proyecto de ley recoge en su primera vía de inclusión como “*listas vinculantes de derecho internacional*”. Las medidas que se derivan de la inclusión en esa lista son tres: i) el congelamiento de activos, ii) la prohibición de viajar y iii) el embargo de armas. El Consejo ha complementado ese régimen con la Resolución 2178 (2014), sobre combatientes terroristas extranjeros, y con la Resolución 2462 (2019), que, según recordó el propio Consejo de Seguridad Nacional colombiano al adoptar su lista en 2020, “*exhorta a los Estados Miembros a que fortalezcan la cooperación internacional para prevenir y combatir la financiación del terrorismo*” y “*reafirma que todos los Estados deben proporcionarse recíprocamente el máximo nivel de asistencia en las investigaciones o los procedimientos penales relacionados con la financiación de actos terroristas o el apoyo prestado a estos*”.⁹

4. LA ESTRATEGIA GLOBAL DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA EL TERRORISMO

El 8 de septiembre de 2006 la Asamblea General adoptó, mediante la Resolución 60/288, la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, en el que 192 Estados acordaron un enfoque común. La Estrategia califica el terrorismo como “*una de las amenazas más graves para la paz y la seguridad internacionales*” y lo condena “*en todas sus formas y manifestaciones, independientemente de quién lo cometa y de dónde y con qué propósitos*”. Reafirma además “*que los actos, métodos y prácticas de terrorismo en todas*

⁶Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptada por la Asamblea General mediante la Resolución 55/25 de 15 de noviembre de 2000, artículos 2, literal a), 5, 6, 7, 8, 12, 16, 18, 20 y 24. Disponible en <https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/UNTOC.html>

⁷Corte Constitucional, Sentencia C-962 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

⁸Ibídem, párrafos 6 y 7.

⁹Consejo de Seguridad Nacional, Acta de la sesión del 17 de enero de 2020, documento “Adopción de lista de organizaciones terroristas”, considerandos. Disponible en https://www.uiaf.gov.co/sites/default/files/2024-07/Acta_Consejo_Seguridad_Nacional.pdf

sus formas y manifestaciones constituyen actividades cuyo objeto es la destrucción de los derechos humanos, las libertades fundamentales y la democracia, amenazando la integridad territorial y la seguridad de los Estados y desestabilizando los gobiernos legítimamente constituidos, y que la comunidad internacional debe adoptar las medidas necesarias a fin de aumentar la cooperación para prevenir y combatir el terrorismo".¹⁰ La Estrategia se estructura en cuatro tipos de medidas: las necesarias para hacer frente a las condiciones que propician la propagación del terrorismo; las enfocadas en prevenirlo y combatirlo; aquellas destinadas a aumentar la capacidad de los Estados y el papel de las Naciones Unidas; y las medidas para asegurar el respeto de los derechos humanos y el imperio de la ley como base fundamental de la lucha contra el terrorismo.

La Estrategia compromete a los Estados a cooperar *"con el fin de localizar, negar refugio y someter a la acción de la justicia, según el principio de extradición o enjuiciamiento, a toda persona que apoye, facilite, participe o trate de participar en la financiación, planificación, preparación o comisión de actos terroristas, o proporcione refugio"*, a *"intensificar la cooperación, según proceda, para intercambiar información oportuna y fidedigna respecto de la prevención del terrorismo y la lucha contra él"*, y a *"intensificar la coordinación y la cooperación entre los Estados en la lucha contra los delitos que puedan guardar relación con el terrorismo, incluido el narcotráfico en todos sus aspectos, el comercio ilícito de armas, en particular de armas pequeñas y armas ligeras, incluidos los sistemas portátiles de defensa antiaérea, el blanqueo de capitales y el contrabando de material nuclear, químico, biológico, radiológico y otros materiales potencialmente letales"*.¹¹

5. EL GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL Y EL GAFILAT

El tercer componente del sistema internacional no proviene de un tratado sino de un organismo intergubernamental, el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), creado en 1989 por el G7 para combatir el lavado de activos y cuyo mandato se extendió a la financiación del terrorismo inmediatamente después del 11 de septiembre de 2001. Sus "40 Recomendaciones" constituyen el estándar mundial en la materia, y aunque formalmente son derecho blando, su incumplimiento tiene consecuencias concretas, pues los países que no las aplican son incluidos en las listas de jurisdicciones con deficiencias estratégicas y sufren restricciones en su acceso al sistema financiero internacional. Dos recomendaciones resultan directamente relevantes para este proyecto. La Recomendación 5 exige a los países tipificar la financiación del terrorismo, incluida la financiación de organizaciones terroristas y de terroristas individuales aun en ausencia de un vínculo con un acto terrorista específico. La Recomendación 6 les exige implementar regímenes de sanciones financieras dirigidas para cumplir las resoluciones del Consejo de Seguridad, lo que incluye la capacidad de designar personas y entidades a nivel nacional y de congelar sin demora sus fondos. La Convención Interamericana contra el Terrorismo, en su artículo 4, ordena a los Estados parte utilizar como lineamientos *"las recomendaciones desarrolladas por las entidades regionales o internacionales especializadas, en particular, el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)"*.¹²

Colombia participa en este sistema a través del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT), creado en Cartagena de Indias el 8 de diciembre de 2000 bajo el nombre de GAFISUD, cuyo memorando de entendimiento fue aprobado mediante la Ley 1186 de 2008. Como lo recuerda la Unidad de Información y Análisis Financiero - UIAF, con esa ley el país *"acordó cumplir con los objetivos del GAFI, específicamente reconocer y aplicar las 40 Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional contra el blanqueo de capitales"*, y quedó sometido a las evaluaciones mutuas que califican el cumplimiento técnico y la efectividad de su sistema, con la advertencia de que *"una calificación negativa tiene consecuencias nefastas sobre su capacidad para establecer relaciones económicas con los demás países miembros del GAFI"*.¹³

6. EL SISTEMA INTERAMERICANO

En el hemisferio, la Organización de los Estados Americanos adoptó en Bridgetown, el 3 de junio de 2002, la Convención Interamericana contra el Terrorismo, cuyo objeto es *"prevenir, sancionar y eliminar el terrorismo"*.¹⁴ La Convención obliga a cada Estado parte a establecer *"un régimen jurídico y administrativo para prevenir, combatir y erradicar la financiación del terrorismo"*, que debe incluir *"un amplio régimen interno normativo y de supervisión para los bancos, otras instituciones financieras y otras entidades consideradas particularmente susceptibles de ser utilizadas para financiar actividades terroristas"*, medidas de detección de movimientos transfronterizos de dinero y una unidad de inteligencia financiera *"que sirva como centro nacional para la recopilación, el análisis y la difusión de información relevante sobre lavado de dinero y financiación"*

¹⁰ Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 60/288, "Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo", aprobada el 8 de septiembre de 2006, documento A/RES/60/288, preámbulo y anexo. Los apartes citados fueron a su vez transcritos en el acta del Consejo de Seguridad Nacional del 17 de enero de 2020, ya citada. Disponible en <https://docs.un.org/es/A/RES/60/288>

¹¹ Ibídem, anexo, pilar II, párrafos 1, 4 y 5.

¹² Convención Interamericana contra el Terrorismo, artículo 4, numeral 2.

¹³ Unidad de Información y Análisis Financiero, Evaluación Nacional del Riesgo de Lavado de Activos, Financiación del Terrorismo y Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, versión pública 2022-2023, Bogotá, 2024, pp. 13 y 15. Disponible en https://www.uiaf.gov.co/sites/default/files/2025-01/Libro%20ENR%20Digital_.pdf

¹⁴ Convención Interamericana contra el Terrorismo, artículo 1.

del terrorismo”.¹⁵ Su artículo 5 ordena adoptar las medidas necesarias “para identificar, congelar, embargar y, en su caso, proceder al decomiso de los fondos u otros bienes que constituyan el producto de la comisión o tengan como propósito financiar o hayan facilitado o financiado la comisión” de los delitos de terrorismo, y su artículo 11 dispone que, para efectos de extradición o asistencia jurídica mutua, ninguno de esos delitos “se considerará como delito político o delito conexo con un delito político o un delito inspirado por motivos políticos”.¹⁶ La Convención creó, además, un espacio institucional de cooperación en el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE).

Colombia aprobó la Convención mediante la Ley 1108 de 2006, cuya constitucionalidad declaró la Corte en la Sentencia C-537 de 2008, y depositó el instrumento de ratificación el 14 de julio de 2008. En esa sentencia la Corte afirmó que “las conductas constitutivas de actos de terrorismo configuran un delito atroz, que afecta gravemente bienes constitucionales que conforman los pilares del modelo de Estado adoptado por la Carta Política, en especial la vida, la integridad personal, la dignidad humana y la búsqueda de la paz y un orden justo”, de modo que “las decisiones que adopte el legislador dirigidas a implementar medidas para la prevención, represión y sanción del terrorismo son prima facie armónicas con el Estatuto Superior”. Además, señaló que “el citado consenso internacional sobre la gravedad de los actos constitutivos de terrorismo legitima la adopción, por parte del Estado colombiano, de convenios dirigidos a garantizar la prevención, represión y sanción de esa conducta, fundados en instrumentos amplios de cooperación internacional, en todo caso respetuosos tanto de la soberanía estatal, como de los derechos constitucionales de sus habitantes”.¹⁷ Esas dos reglas son el punto de partida de este proyecto: la lucha contra el terrorismo goza de una presunción de constitucionalidad, y esa presunción se mantiene mientras las medidas respeten los derechos de las personas.

La Convención Interamericana contra el Terrorismo es, además, el instrumento que con mayor claridad vincula la lucha contra el terrorismo con el respeto de los derechos humanos. Su artículo 15 dispone que “las medidas adoptadas por los Estados Parte de conformidad con esta Convención se llevarán a cabo con pleno respeto al Estado de Derecho, los Derechos Humanos y las libertades fundamentales”, que nada de lo dispuesto en ella “se interpretará en el sentido de que menoscaba otros derechos y obligaciones de los Estados y de las personas conforme al derecho internacional, en particular la Carta de las Naciones Unidas, la Carta de la Organización de los Estados Americanos, el Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional de los Refugiados”, y que a toda persona detenida, encausada o afectada por una medida adoptada con arreglo a la Convención “se le garantizará un trato justo, incluido el goce de todos los derechos y garantías de conformidad con la legislación del Estado en cuyo territorio se encuentre y las disposiciones pertinentes del Derecho Internacional”. Su artículo 14 prohíbe, a su vez, que la cooperación se preste cuando la solicitud tenga por fin “enjuiciar o castigar a una persona por motivos de raza, religión, nacionalidad, origen étnico u opinión política”.¹⁸

Esa cláusula no es un enunciado retórico. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos de 2002, elaborado precisamente a raíz de los atentados de 2001 y del proceso de negociación de la Convención, examinó de manera sistemática cómo se proyectan sobre las medidas contra el terrorismo el derecho a la vida, a la integridad personal, a la libertad y seguridad personales, al debido proceso, a la libertad de expresión y a la no discriminación, y concluyó que los Estados pueden y deben adoptar medidas eficaces, pero que esas medidas deben estar previstas en la ley, perseguir un fin legítimo, ser necesarias y proporcionadas y estar sujetas a control judicial.¹⁹ La Corte Interamericana, por su parte, ha fijado los límites en dos (2) sentencias que conviene tener presentes. En el Caso Castillo Petruzzi y otros vs. Perú, de 30 de mayo de 1999, declaró contrario a la Convención Americana el juzgamiento de civiles por tribunales militares con jueces sin rostro bajo la legislación antiterrorista peruana, y precisó que la tipificación de los delitos de terrorismo debe satisfacer el principio de legalidad. En el Caso Norín Catrimán y otros vs. Chile, de 29 de mayo de 2014, declaró la responsabilidad del Estado por la aplicación de su ley antiterrorista a dirigentes del pueblo mapuche, por violación del principio de legalidad, de la presunción de inocencia y del principio de igualdad y no discriminación.²⁰

La lección de esas decisiones no es que los Estados deban abstenerse de legislar contra el terrorismo, sino que la legislación debe definir con precisión las conductas, no puede fundarse en presunciones ni en estereotipos, no puede utilizarse para perseguir la protesta social o la disidencia política, y debe conservar intactas las garantías judiciales. El proyecto recoge esa lección en disposiciones concretas:

¹⁵Ibidem, artículo 4, numeral 1, literales a), b) y c).

¹⁶Ibidem, artículos 5, numeral 1, y 11.

¹⁷Corte Constitucional, Sentencia C-537 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño, fundamento jurídico 3.2.6.

¹⁸Convención Interamericana contra el Terrorismo, artículos 14 y 15, numerales 1, 2 y 3.

¹⁹Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.116, Doc. 5 rev. 1 corr., 22 de octubre de 2002. Disponible en <https://www.cidh.oas.org/Terrorism/Span/indice.htm>

²⁰Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Castillo Petruzzi y otros vs. Perú, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 30 de mayo de 1999, Serie C No. 52; Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) vs. Chile, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 29 de mayo de 2014, Serie C No. 279. Disponibles en <https://www.corteidh.or.cr>

la definición de organización y actor terrorista remite a los elementos del tipo penal vigente; la inclusión en el Registro no constituye declaración de responsabilidad penal ni desvirtúa la presunción de inocencia; la decisión es controlable de fondo ante el Consejo de Estado; las medidas individuales de control judicial las impone un juez de control de garantías en audiencia con presencia del afectado y su defensor; y el régimen penitenciario de máxima restricción deja a salvo la defensa técnica, la salud, la dignidad y las garantías judiciales. La lucha contra el terrorismo se libra, en un Estado constitucional, con las armas del derecho.

7. EL APRENDIZAJE DE UN CUARTO DE SIGLO

Si se mira en conjunto el recorrido descrito, es posible identificar tres (3) aprendizajes que orientan el proyecto. El primero es que la lucha contra el terrorismo se ganó o se perdió, en gran medida, en el terreno financiero, y por eso los instrumentos más eficaces son los que interrumpen los flujos de dinero. El segundo es que las listas de designación son el mecanismo que permite convertir un mandato general en medidas concretas contra sujetos identificados, y por eso todos los sistemas comparados las adoptaron. El tercero es que el terrorismo contemporáneo, en América Latina de manera muy particular, no se financia con donaciones ideológicas sino con economías ilícitas, y por eso el instrumento de designación debe conectarse con el sistema de prevención del lavado de activos, con la trazabilidad de los minerales y con la cooperación internacional. Esos tres aprendizajes están recogidos en el articulado.

III. LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO EN COLOMBIA

1. EL DEBER CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE PRESERVAR LA SEGURIDAD

El artículo 2 de la Constitución dispone que son fines esenciales del Estado, entre otros, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta, defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo, y establece en su inciso segundo que “las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”. Ese mandato no es una declaración programática. La Corte Constitucional lo ha entendido como una obligación exigible que recae de manera principal sobre la rama ejecutiva y que se concreta en los numerales 3 y 4 del artículo 189, según los cuales corresponde al presidente de la República dirigir la Fuerza Pública y disponer de ella como comandante supremo de las Fuerzas Armadas, y “*conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado*”.

En la Sentencia C-048 de 2001, que revisó las facultades del presidente para adelantar diálogos de paz bajo la Ley 418 de 1997, la Corte fue explícita al respecto: “*No obstante la generalidad del deber social de ‘propender al logro y mantenimiento de la paz’ (C.P. art. 95-6), la rama ejecutiva es la principal responsable de cumplir con la obligación de adelantar los medios pertinentes y necesarios para proteger la seguridad de los habitantes del territorio nacional*”, de modo que “*incumbe entonces al presidente de la República utilizar las herramientas legítimas y necesarias para cumplir con el mandato que la Constitución le ha impuesto*”.²¹ En esa misma decisión la Corte recordó que el derecho a la paz “*implica para cada miembro de la comunidad, entre otros derechos, el de vivir en una sociedad que excluya la violencia como medio de solución de conflictos, el de impedir o denunciar la ejecución de hechos violatorios de los derechos humanos y el de estar protegido contra todo acto de arbitrariedad, violencia o terrorismo*”.²² La protección contra el terrorismo aparece así, en la jurisprudencia constitucional, como un contenido del derecho a la paz.

Al revisar el Convenio sobre atentados terroristas cometidos con bombas, la Corte fue aún más directa sobre la relación entre la lucha contra el terrorismo y el artículo 2 de la Constitución. En la Sentencia C-1055 de 2003 afirmó que “*el pretender prevenir y castigar de manera idónea la realización de atentados terroristas con bombas es un desarrollo de los fines del Estado señalados en el artículo 2º constitucional. Sólo si se ataca y previene de manera eficaz el terrorismo, las autoridades de la República cumplirán de forma integral con su finalidad de proteger a todas las personas residentes en el país en su vida, honra y bienes*”. Y agregó que “*con los atentados terroristas se ve altamente afectada la vida (art. 11 C.P.), y al perder el valor la vida humana para transformarse en un medio de obtención de los fines buscados por quienes acuden a medios terroristas, se afecta gravemente la dignidad humana (art. 1º C.P.). Si se logra menguar el poder del terrorismo, se prevendrán las vulneraciones contra la vida y la dignidad humanas y, en esa medida éstas se garantizarán*”.²³ En la Sentencia C-537 de 2008 la Corte sostuvo que el terrorismo no solo autoriza al legislador a actuar, sino que le impone un deber, pues las conductas constitutivas de terrorismo “*conforman un límite de la competencia*

²¹Corte Constitucional, Sentencia C-048 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett, fundamento jurídico 7.

²²Ibidem, fundamento jurídico 8, con cita de la Sentencia T-102 de 1993, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

²³Corte Constitucional, Sentencia C-1055 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, citada en la Sentencia C-537 de 2008, fundamento jurídico 3.2.4.

del legislador para determinar la política criminal”, de manera que “el Congreso se encuentra obligado a sancionar penalmente esas conductas”.²⁴

El deber de seguridad tiene también un fundamento convencional. La Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención Americana “*implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención*”.²⁵ El deber de prevención, precisó la Corte en la misma decisión, abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos, y el Estado responde cuando no adopta razonablemente las medidas para prevenir violaciones que conocía o debía conocer. En casos posteriores contra Colombia, como los de la Masacre de Mapiripán y la Masacre de Pueblo Bello, ese deber se proyectó específicamente sobre la actuación de grupos armados ilegales, de modo que la obligación de garantía comprende la de adoptar medidas razonables frente a los riesgos que esos grupos generan sobre la población civil.

2. EL TIPO PENAL DE TERRORISMO Y LAS LEYES QUE LO COMPLEMENTAN

El artículo 343 del Código Penal sanciona al que “*provoque o mantenga en estado de zozobra o terror a la población o a un sector de ella, mediante actos que pongan en peligro la vida, la integridad física o la libertad de las personas o las edificaciones o medios de comunicación, transporte, procesamiento o conducción de fluidos o fuerzas motrices, valiéndose de medios capaces de causar estragos*”. El artículo 345, modificado por la Ley 1121 de 2006, tipifica la financiación del terrorismo y la administración de recursos relacionados con actividades terroristas, y el artículo 323 incluye la financiación del terrorismo entre los delitos fuente del lavado de activos. Como lo recordó la Fiscalía General de la Nación ante la Corte Constitucional, con la Ley 1121 de 2006 “*el Estado Colombiano ha estado a la vanguardia para incluir en su legislación de lavado de activos, como delito subyacente, a la financiación al terrorismo*”.²⁶ El proyecto no modifica el artículo 343 ni crea un tipo penal nuevo de terrorismo. Define el terrorismo únicamente para efectos de la designación administrativa, como manifestación individual, grupal o colectiva que produce miedo, pánico y zozobra mediante riesgos, amenazas o el uso de la violencia, y que en el marco del conflicto armado se concreta en ataques indiscriminados contra la población civil, los bienes protegidos y la infraestructura crítica o estratégica, con el propósito de influir, coaccionar o desestabilizar el Estado, la democracia y el orden constitucional. Esa definición opera como presupuesto de un acto administrativo controlable judicialmente y no como descripción típica, de modo que el principio de legalidad penal del artículo 29 de la Constitución sigue satisfecho por el artículo 343 del Código Penal y por los demás tipos penales que esta ley adiciona.

La jurisprudencia constitucional ha acompañado al legislador en esta materia desde 1993. En la Sentencia C-127 de 1993 la Corte declaró la constitucionalidad del Decreto 2266 de 1991, que convirtió en legislación permanente las normas sobre terrorismo dictadas bajo el estado de sitio, y concluyó que “*la comunidad internacional ha reconocido en forma unánime y reiterada que el terrorismo es un delito que por ser atroz tiene un trato distinto*”.²⁷ En las Sentencias C-762 y C-769 de 2002 avaló que la Ley 733 de 2002 excluyera a los responsables de terrorismo de la amnistía, del indulto y de los beneficios y subrogados penales, con el argumento de que “*la eliminación de beneficios y subrogados penales responde al diseño de una política criminal que, interpretando la realidad del país, está direccionada a combatir las peores manifestaciones delictivas*”.²⁸

El segundo pilar del marco legal es la Ley 1908 de 2018, *por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales, se adoptan medidas para su sujeción a la justicia y se dictan otras disposiciones*. Esa ley definió los Grupos Armados Organizados como *aquellos que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte del territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas*, fijó los elementos concurrentes para identificarlos y estableció, en el parágrafo de su artículo 2, que *para establecer si se trata de un Grupo Armado Organizado, será necesaria la calificación previa del Consejo de Seguridad Nacional*. Esa previsión es relevante porque muestra que el legislador ya confió al Consejo de Seguridad Nacional una función de calificación de estructuras armadas, con efectos jurídicos, y que la Corte Constitucional no encontró reparo en ello.

²⁴Corte Constitucional, Sentencia C-537 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño, fundamento jurídico 3.2.6.

²⁵Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, Fondo, sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C No. 4, párrafo 166. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf

²⁶Intervención del Fiscal General de la Nación en el proceso LAT-300, resumida en la Sentencia C-537 de 2008, acápite II, numeral 2.4.

²⁷Corte Constitucional, Sentencia C-127 de 1993, M.P. Alejandro Martínez Caballero, citada en la Sentencia C-537 de 2008, fundamento jurídico 3.2.1.

²⁸Corte Constitucional, Sentencia C-762 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil, citada en la Sentencia C-537 de 2008, fundamento jurídico 3.2.3.

El tercer pilar es el régimen de inteligencia y de inteligencia financiera. La Ley 526 de 1999 creó la Unidad de Información y Análisis Financiero, la Ley 1121 de 2006 le atribuyó funciones en materia de financiación del terrorismo y la Ley Estatutaria 1621 de 2013, en su artículo 3, la reconoció como organismo de inteligencia junto con las dependencias de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional organizadas para tal fin y la Dirección Nacional de Inteligencia. La UIAF, como lo explica en su Evaluación Nacional del Riesgo, “*es un organismo de inteligencia económica y financiera que centraliza, sistematiza y analiza la información suministrada por entidades reportantes y fuentes abiertas, para prevenir y detectar posibles operaciones de lavado de activos, sus 66 delitos fuente, el financiamiento del terrorismo (FT) y el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (FP)*”.²⁹ El proyecto no modifica ninguna de esas competencias. Se limita a integrar a la UIAF en una Instancia Técnica del Consejo de Seguridad Nacional y a permitir que esa instancia requiera a los organismos de inteligencia la información necesaria, bajo los niveles de clasificación que ya prevé el Decreto 857 de 2014, reglamentario de la Ley Estatutaria 1621 de 2013.

Conviene precisar, para evitar equívocos, que el proyecto no crea una instancia paralela de análisis de inteligencia. La coordinación de la actividad de los organismos de inteligencia y contrainteligencia corresponde a la Junta de Inteligencia Conjunta, prevista en el artículo 12 de la Ley Estatutaria 1621 de 2013, que aprueba el Plan Nacional de Inteligencia, prioriza los requerimientos y coordina en el más alto nivel decisorio la producción de inteligencia sobre las amenazas que enfrenta el país. La revisión de la información sobre organizaciones y personas vinculadas al terrorismo ya se realiza en ese escenario. La Instancia Técnica del Consejo de Seguridad Nacional no duplica esa función: recibe los productos de inteligencia que la comunidad de inteligencia elabora conforme a sus propios procedimientos y los traduce, junto con la información judicial de la Fiscalía y la información financiera de la UIAF, en un expediente administrativo motivado con el cual el Consejo de Seguridad Nacional adopta una decisión jurídica. La diferencia está en la naturaleza del producto: la Junta de Inteligencia Conjunta produce inteligencia, que por mandato del artículo 35 de la Ley 1621 de 2013 no tiene valor probatorio en los procesos judiciales; la Instancia Técnica produce un expediente administrativo, controlable por el Consejo de Estado, en el que la inteligencia es uno de los insumos y no la decisión misma. Por eso el articulado remite a los niveles de clasificación del Decreto 857 de 2014 y no crea un régimen propio de manejo de la información.

Por último, existe un antecedente administrativo directo. El 17 de enero de 2020 el Consejo de Seguridad Nacional, con fundamento en el artículo 189 de la Constitución, en el Decreto 4748 de 2010 y en las obligaciones internacionales del Estado, adoptó por primera vez una lista de personas y organizaciones terroristas, conformada por la lista de organizaciones terroristas extranjeras del Departamento de Estado de los Estados Unidos y por las listas de organizaciones y de personas del Consejo de la Unión Europea, con exclusión de las antiguas FARC. El acta de esa sesión explica que la consecuencia de la declaratoria “*es mejorar la cooperación internacional, profundizar el intercambio de información, focalizar los esfuerzos del Estado colombiano en materia de inteligencia, evitar la movilidad de los integrantes de esos grupos, impedir que en el territorio nacional lleguen, transiten o permanezcan esas personas, al igual que fortalecer su persecución judicial y la de la financiación del terrorismo*”.³⁰ El proyecto le da fundamento legal, lo completa con las dos vías restantes y lo rodea de garantías. Por eso el articulado dispone que la lista de 2020, con sus actualizaciones, se entienda incorporada al Registro a título de inclusión provisional, sujeta a confirmación dentro de los noventa (90) días siguientes a la entrada en vigencia de la ley.

3. EL AMPLIO MARGEN DE CONFIGURACIÓN EN MATERIA DE ORDEN PÚBLICO

La pregunta que ha de responder toda medida de esta naturaleza es la del margen que la Constitución reconoce a los órganos políticos para diseñar los instrumentos con los que enfrentan la violencia. En la Sentencia C-048 de 2001 la Corte afirmó que se reconoce “*una amplia libertad de configuración política al Legislador en la escogencia de los mecanismos tendientes a la solución del conflicto armado en Colombia, por lo que le corresponde a esta Corporación adelantar un control jurídico que concilie el principio de supremacía constitucional y el respeto por el principio democrático*”.³¹ Preciso que “*dentro de los medios para el mantenimiento y conservación del orden público, el presidente de la República puede adoptar diferentes tipos de medidas, las cuales pueden oscilar entre las soluciones pacíficas de conflictos hasta la utilización de acciones coercitivas como el uso de la fuerza*”,³² y concluyó que “*los órganos políticos tienen amplio margen de discrecionalidad para diseñar los mecanismos de solución pacífica de conflictos*”.³³

En dicha decisión la Corte estudió una demanda que sostenía, entre otros cargos, que las medidas sobre orden público solo podían adoptarse mediante decretos de estado de excepción y no por ley ordinaria. La Corte rechazó ese planteamiento y, con apoyo en la Sentencia C-283 de 1995, sostuvo que “*el ejercicio de la función exclusiva de manejo del orden público, que toca al presidente, no es incompatible con la*

²⁹Unidad de Información y Análisis Financiero, Evaluación Nacional del Riesgo, ya citada, p. 17.

³⁰Consejo de Seguridad Nacional, Acta de la sesión del 17 de enero de 2020, ya citada.

³¹Corte Constitucional, Sentencia C-048 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett, fundamento jurídico 4.

³²Ibidem, fundamento jurídico 8.

³³Ibidem, fundamento jurídico 11.

actividad legislativa del Congreso, aún sobre materias que de alguna manera incidan en aquél o en torno a situaciones permanentes o transitorias que afecten el pacífico desenvolvimiento de las actividades individuales y colectivas en el seno de la comunidad”, y que “no es de extrañar que el Congreso de la República, en ejercicio de sus atribuciones, trace las pautas que el ordenamiento jurídico requiere para afianzar las condiciones civilizadas y ordenadas de la convivencia social, o que, ante una coyuntura o un estado de cosas que pongan en peligro el logro de tales objetivos aunque no ameriten el uso de instrumentos extraordinarios por parte del Ejecutivo, adopte las necesarias previsiones en guarda de la estabilidad que la sociedad necesita”.³⁴

4. EL DETERIORO DE LA SEGURIDAD ENTRE 2022 Y 2026

Las cifras oficiales de los últimos cuatro (4) años muestran un deterioro sostenido de las condiciones de seguridad y un cambio en los métodos de los grupos armados que justifica la adopción de instrumentos especializados contra el terrorismo. La fuente más completa sobre el impacto humanitario es la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, OCHA, cuyo monitoreo se remonta a 2008. Según su informe de tendencias correspondiente a todo el año 2025, publicado el 5 de marzo de 2026, “continúa la escalada de confinamientos y desplazamientos, reportando la cifra más alta desde que se realiza el monitoreo”, con más de 155.000 personas confinadas y 96.400 desplazadas en eventos masivos, y las restricciones al acceso humanitario afectaron “a más de 1,6 millones de personas representadas en al menos 416 eventos entre incidentes directos y barreras de acceso que limitaron la asistencia, incluyendo ataques, retenes, artefactos explosivos, paros armados y el ambiente físico”.³⁵ Ya en el informe con corte a octubre de 2025 la misma oficina había advertido que reportaba “la cifra más alta por desplazamientos masivos en los últimos 18 años en Colombia, desde que iniciaron los reportes históricos”, con más de 88.100 personas desplazadas masivamente, “un incremento del 69% frente al total de 2024”, más de 103.150 desplazadas individualmente, 180 incidentes contra organizaciones humanitarias y 365 agresiones contra personal de salud.³⁶

La aceleración se produjo a comienzos de 2025. Entre enero y febrero de ese año, con la crisis del Catatumbo, “solo en los dos primeros meses de 2025 se superó el total de personas desplazadas en eventos masivos reportados en todo 2024, representando un incremento del 462% en comparación con el mismo período del año anterior”,³⁷ y entre enero y abril el número de personas afectadas por el conflicto, más de 953.300, fue “cuatro veces superior al registrado en el mismo periodo de 2024”, en un contexto en que los ataques contra civiles “aumentaron en un 112%” y los incidentes con artefactos explosivos, incluidos drones, “crecieron un 98%”.³⁸ La tabla siguiente resume la serie.

Tabla 1. Impacto humanitario del conflicto armado en Colombia, 2024-2025, según el monitoreo de OCHA

INDICADOR	2024	2025	VARIACIÓN
Personas desplazadas en eventos masivos (año completo)	52.009	96.400	La más alta desde que existe el monitoreo
Personas desplazadas en eventos masivos (enero a agosto)	41.094	79.500	+94 %
Personas confinadas (año completo)	Cifra récord hasta entonces	Más de 155.000	La más alta desde que existe el monitoreo
Personas afectadas por restricciones de acceso humanitario		Más de 1,6 millones en 416 eventos	
Incidentes contra organizaciones humanitarias (enero a octubre)		180	
Agresiones a personal de salud (enero a octubre)		365	

³⁴Ibídem, fundamento jurídico 29, con cita de la Sentencia C-283 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

³⁵Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, Colombia: Informe de Tendencias e Impacto Humanitario en 2025, datos acumulados entre enero y diciembre de 2025, publicado el 5 de marzo de 2026. Disponible en <https://www.unocha.org/publications/report/colombia/colombia-informe-de-tendencias-e-impacto-humanitario-en-2025-datos-acumulados-entre-enero-diciembre-de-2025-fecha-de-publicacion-5-de-marzo-de-2026>

³⁶OCHA, Informe de Situación Humanitaria 2025, datos acumulados entre enero y octubre de 2025, publicado el 26 de noviembre de 2025. Disponible en <https://www.unocha.org/publications/report/colombia/informe-de-situacion-humanitaria-2025-datos-acumulados-entre-enero-y-octubre-de-2025-fecha-de-publicacion-26-de-noviembre-de-2025>

³⁷OCHA, Colombia: Informe de situación humanitaria 2025, enero a febrero de 2025, publicado el 21 de marzo de 2025. Disponible en <https://www.unocha.org/publications/report/colombia/colombia-informe-de-situacion-humanitaria-2025-enero-febrero-de-2025-publicado-el-21-de-marzo-de-2025>

³⁸OCHA, Informe de Situación Humanitaria 2025, datos acumulados entre enero y abril de 2025, publicado el 7 de junio de 2025. Disponible en <https://www.unocha.org/publications/report/colombia/informe-de-situacion-humanitaria-2025-datos-acumulados-entre-enero-y-abril-de-2025-fecha-de-publicacion-07-de-junio-de-2025>

Fuente: elaboración propia a partir de OCHA, informes de situación y de tendencias humanitarias de 2025 con cortes a agosto, octubre y diciembre de 2025.³⁹

La Defensoría del Pueblo, en la radiografía de derechos humanos que entregó al nuevo Gobierno el 24 de agosto de 2026, confirma el diagnóstico desde la perspectiva de las alertas tempranas. Según ese documento, “actualmente están vigentes 120 Alertas Tempranas territoriales, que comprenden 396 municipios y 15 territorios indígenas en los 32 departamentos”, y “entre enero y mayo de 2026 se registraron 121 ataques con sistemas aéreos no tripulados (drones), que dejaron 21 personas fallecidas y 145 heridas”. La entidad registra 651 masacres con 2.380 víctimas entre 2019 y el 18 de julio de 2026, y 1.002 eventos de desplazamiento forzado masivo que afectaron a 394.839 personas entre 2017 y 2026, de las cuales, en promedio, el 35,73 % pertenecía a pueblos étnicos.⁴⁰ En su informe sobre los primeros cinco (5) meses de 2025 la misma entidad había registrado 81 asesinatos de personas defensoras de derechos humanos y liderazgos sociales, 21 firmantes de paz asesinados y 26 masacres con 80 víctimas, y elevó a 1.569 el número de líderes y lideresas asesinados entre enero de 2016 y mayo de 2025.⁴¹

Tabla 2. Indicadores de violencia registrados por la Defensoría del Pueblo

INDICADOR	CIFRA	PERIODO
Alertas tempranas territoriales vigentes	120, en 396 municipios y 15 territorios indígenas	Agosto de 2026
Ataques con drones	121, con 21 muertos y 145 heridos	Enero a mayo de 2026
Masacres	651, con 2.380 víctimas	2019 a 18 de julio de 2026
Eventos de desplazamiento masivo	1.002, con 394.839 personas afectadas	2017 a 2026
Asesinatos de personas defensoras y liderazgos sociales	81	Enero a mayo de 2025
Asesinatos de firmantes de paz	21	Enero a mayo de 2025

Fuente: elaboración propia a partir de los comunicados de la Defensoría del Pueblo del 24 de agosto de 2026 y de junio de 2025, ya citados.

El Ministerio de Defensa Nacional registra la misma tendencia en los delitos de mayor impacto. De acuerdo con su informe de Seguimiento a Indicadores de Seguridad y Resultados Operacionales, el secuestro pasó de 283 casos entre enero y octubre de 2024 a 559 en el mismo periodo de 2025, lo que representa un aumento del 98 % en las víctimas, y los homicidios intencionales aumentaron 3,2 % en ese lapso, al pasar de 11.036 a 11.324.⁴² El propio Ministerio reconoció que durante el primer semestre de 2026 aumentaron, frente al mismo periodo de 2025, delitos como el homicidio, la extorsión y el terrorismo.⁴³

Más allá de las series, algunos hechos puntuales muestran el cambio cualitativo en los métodos. El 21 de agosto de 2025 una estructura de las disidencias detonó un camión bomba en el barrio La Base de Cali, junto a la Escuela Militar de Aviación Marco Fidel Suárez, con un saldo de seis (6) muertos y ochenta (80) heridos. El 25 de abril de 2026 la misma organización hizo explotar una bomba oculta en una alcantarilla de la vía Panamericana, en inmediaciones de Cajibío, Cauca, con un saldo de

³⁹OCHA, Informe de Situación Humanitaria 2025, datos acumulados entre enero y agosto de 2025, publicado el 19 de septiembre de 2025, disponible en <https://www.unocha.org/publications/report/colombia/informe-de-situacion-humanitaria-2025-datos-acumulados-entre-enero-y-agosto-de-2025-fecha-de-publicacion-19-de-septiembre-de-2025>; e informes con corte a octubre y diciembre de 2025, ya citados.

⁴⁰Defensoría del Pueblo, “Defensora del Pueblo entrega al nuevo Gobierno una radiografía de los derechos humanos en Colombia”, Bogotá, 24 de agosto de 2026, presentación del documento Radiografía de los derechos humanos en Colombia: cifras clave para decidir. Disponible en <https://www.defensoria.gov.co/-/defensora-del-pueblo-entrega-al-nuevo-gobierno-una-radiografia-de-los-derechos-humanos-en-colombia>

⁴¹Defensoría del Pueblo, “Ascienden a 81 los asesinatos de personas defensoras de derechos humanos y liderazgos sociales en 2025”, 2025. Disponible en <https://www.defensoria.gov.co/-/ascienden-a-81-los-asesinatos-de-personas-defensoras-de-derechos-humanos-y-liderazgos-sociales-en-2025>

⁴²Ministerio de Defensa Nacional, Seguimiento a Indicadores de Seguridad y Resultados Operacionales, corte a octubre de 2025, según fue reportado en “Radiografía de la seguridad en Colombia en 2025”, El País, Cali, 28 de diciembre de 2025, disponible en <https://www.elpais.com.co/judicial/radiografia-de-la-seguridad-en-colombia-en-2025-violencia-y-crecimiento-de-grupos-ilegales-marcan-el-cierre-del-ano-2853.html>. Las cifras primarias reposan en la serie estadística del Ministerio de Defensa Nacional, disponible en <https://www.mindefensa.gov.co/defensa-y-seguridad/datos-y-cifras/informacion-estadistica>

⁴³Ministerio de Defensa Nacional, Seguimiento a Indicadores de Seguridad y Resultados Operacionales, primer semestre de 2026, según fue reportado en “Homicidios, extorsión y terrorismo, los delitos que más crecieron en este semestre”, El Nuevo Siglo, julio de 2026, disponible en <https://www.elnuevosiglo.com.co/nacion/homicidios-extorsion-y-el-terrorismo-los-delitos-que-mas-crecieron-en-este-semestre>

veintiún (21) civiles muertos y treinta y seis (36) heridos.⁴⁴ Y en 2025 el país presenció el magnicidio de un precandidato presidencial en plena campaña. Se trata de actos que encajan sin dificultad en la definición del artículo 343 del Código Penal y en la de los instrumentos internacionales: violencia contra la población civil, con medios capaces de causar estragos, dirigida a intimidarla y a coaccionar al Estado.

Ese deterioro coincidió con la vigencia de la Ley 2272 de 2022, que reformó la Ley 418 de 1997 y habilitó acercamientos simultáneos con múltiples estructuras armadas, incluidas organizaciones sin carácter político, bajo la denominación de política de “Paz Total”. No corresponde a esta exposición de motivos hacer un juicio político sobre esa política; corresponde, en cambio, constatar que las cifras oficiales muestran que la fragmentación y la expansión de los grupos armados se produjeron durante su vigencia, y que los instrumentos jurídicos disponibles no permitieron contenerlas. El propio articulado del proyecto asume la existencia de procesos de sometimiento y de desmovilización, y por eso prevé que el Consejo de Seguridad Nacional pueda suspender los efectos de la inclusión en el Registro cuando la organización o actor se encuentre en uno de esos procesos, con levantamiento inmediato de la suspensión en caso de incumplimiento. Es decir, el Registro no cierra la puerta al sometimiento; lo condiciona a resultados verificables.

5. LAS ECONOMÍAS ILÍCITAS QUE FINANCIAN EL TERRORISMO

El terrorismo se financia mediante donaciones, patrocinio, aportes o contribuciones que sirven para financiar, facilitar, encubrir o dar apariencia de licitud a recursos provenientes de las economías ilícitas que el proyecto define como aquellas actividades delictivas que financian, abastecen, protegen, movilizan, encubren o mantienen la capacidad de acción de una organización o actor terrorista, entre las cuales enuncia el narcotráfico, el lavado de activos, el contrabando, la trata de personas, los delitos ambientales, la extorsión, el secuestro, el tráfico de armas, municiones, elementos, insumos o materiales de guerra, y la explotación ilícita de yacimientos mineros. Esta sección se ocupa de las seis que concentran el mayor volumen de renta criminal y sobre las cuales existe información oficial consolidada. La relación entre esas economías y las estructuras armadas no es una hipótesis de esta exposición de motivos, sino una constatación de las agencias internacionales y de los organismos de control. La Resolución 1373 (2001), como se vio, observó *“la conexión estrecha que existe entre el terrorismo internacional y la delincuencia transnacional organizada, las drogas ilícitas, el blanqueo de dinero, el tráfico ilícito de armas”*.⁴⁵ El informe de monitoreo de cultivos de coca de 2024, elaborado por UNODC con el Gobierno colombiano, concluye que *“los cultivos de coca se establecen en territorios donde no son la única actividad ilegal, y el hecho que estos cultivos tengan una permanencia territorial de más de veinte años y que esto se manifieste de manera particular en la concentración del fenómeno en zonas geoestratégicas, ha llevado a la creación de espacios propicios para el desarrollo de otros delitos”*, y que *“en estos territorios de convergencia también se identifica la presencia de otras actividades relacionadas con ilegalidad que, si bien no dejan una huella visible en el territorio, sí generan impacto en las poblaciones y en las economías locales; algunas de las que se pueden mencionar son la extorsión, el contrabando o el secuestro”*.⁴⁶ La Defensoría del Pueblo, por su parte, advierte que *“en algunos territorios, grupos armados ilegales participan en la captación y explotación de las víctimas o recurren a redes de trata, lo que genera una doble afectación: las personas son, al mismo tiempo, víctimas de trata y del conflicto armado”*.⁴⁷ A continuación se describen esas seis economías con las cifras oficiales disponibles.

a) La explotación ilícita de yacimientos mineros

La explotación ilícita es hoy, junto con el narcotráfico, la principal fuente de financiación de las estructuras armadas, y es probablemente la que menos instrumentos jurídicos específicos tiene en contra. La Procuraduría General de la Nación presentó en diciembre de 2024 el Informe Nacional sobre Minería Ilegal y Contaminación por Mercurio en Colombia, en el cual informó que *“en los últimos diez años, se ha reportado la presencia de minería ilegal en 29 de los 32 departamentos del país, afectando especialmente a Antioquia, Bolívar, Chocó, Santander, Caldas, Nariño, Valle del Cauca, Cauca, Boyacá, Amazonas, Putumayo y Guainía”*, y que *“más del 50% de los municipios colombianos han sufrido los estragos de esta actividad”*. El organismo de control agregó que *“la extracción ilícita de minerales se ha consolidado como uno de los principales conflictos socioambientales en Colombia, provocando, además, desplazamientos forzados, violencia, explotación laboral y el aumento de riesgos para la salud”*, que *“Colombia es el país con la mayor liberación de mercurio per cápita al medio ambiente”*, y que cerca de 350 mil personas se dedican a la explotación

⁴⁴“1.500 menores reclutados y 651 masacres: HRW denuncia desastre de la ‘paz’ de Petro”, El Colombiano, agosto de 2026, disponible en <https://www.elcolombiano.com/colombia/derechos-humanos-desastre-que-recibe-de-la-espiella-paz-total-petro-DA40263437>

⁴⁵Consejo de Seguridad, Resolución 1373 (2001), párrafo 4.

⁴⁶Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Gobierno de Colombia, Monitoreo de territorios con presencia de cultivos de coca 2024, Bogotá, junio de 2026, p. 53. Disponible en https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Publicaciones/Publicaciones/Informe_monitoreo_cultivos_Colombia_2024.pdf

⁴⁷Defensoría del Pueblo, “La trata de personas, una realidad que persiste en Colombia”, Bogotá, 28 de julio de 2026. Disponible en <https://www.defensoria.gov.co/-/la-trata-de-personas-una-realidad-que-persiste-en-colombia>

minera, con más del 90% de la producción proveniente de la minería artesanal y de pequeña escala.⁴⁸ Meses antes, en la Circular 003 de 2024, la Procuraduría había advertido que “*el incremento de las actividades de explotación ilícita de minerales en diferentes regiones del país, producto de la desarticulación institucional y el actuar omisivo de algunas autoridades, ha aumentado exponencialmente, especialmente la contaminación por mercurio a fuentes hídricas, la deforestación y daño a los ecosistemas estratégicos*”.⁴⁹

La medición más precisa del fenómeno proviene del sistema de monitoreo de evidencias de explotación de oro de aluvión (EVOA), que UNODC opera con el Ministerio de Minas y Energía desde 2014 y que el Estado reconoce como cifra oficial desde 2018. Para 2022 ese sistema detectó 94.733 hectáreas de EVOA en tierra, en 13 de los 32 departamentos, de las cuales el 73%, es decir 69.123 hectáreas, corresponden a explotación ilícita, 5.000 hectáreas más que el año anterior. Chocó concentró 37.841 hectáreas, el 40% del total nacional, y con Antioquia y Bolívar reúne el 85% del área detectada. En el 44% de los territorios con EVOA se detectó también siembra de coca, y el 49% de la EVOA, esto es 46.550 hectáreas, se encuentra en territorios de protección ambiental, principalmente zonas de reserva forestal, parques nacionales naturales y sitios Ramsar.⁵⁰ El resumen ejecutivo del mismo informe señala que entre 2014 y 2022 el territorio con presencia de EVOA creció cerca de 61.000 hectáreas, un 57%, principalmente en Antioquia, Chocó, Bolívar, Córdoba y Nariño.⁵¹ El informe correspondiente a 2023, publicado por UNODC y el Ministerio de Minas y Energía, reporta 105.060 hectáreas detectadas, un incremento del 11% frente a 2022, con un 76% de explotación ilícita o no autorizada.⁵²

Tabla 3. Evidencias de explotación de oro de aluvión (EVOA) en tierra, 2022

INDICADOR	CIFRA
Área total detectada	94.733 hectáreas
Explotación ilícita	69.123 hectáreas (73 %)
Área con permisos técnicos o ambientales	21 %
Área en tránsito a la legalidad	6 %
Departamentos con EVOA	13 de 32
Participación de Chocó	37.841 hectáreas (40 %)
Participación de Chocó, Antioquia y Bolívar	85 %
Municipios con EVOA	101; diez de ellos concentran 52.896 hectáreas (56 %)
Territorios con EVOA en los que también hay coca	44 %
EVOA en áreas de protección ambiental	46.550 hectáreas (49 %)
Crecimiento del territorio con EVOA 2014-2022	Cerca de 61.000 hectáreas (57 %)

Fuente: elaboración propia a partir de UNODC, Informe de Explotación de Oro de Aluvión 2022 y su resumen ejecutivo, ya citados.

El marco jurídico de la trazabilidad minera es reciente y todavía incompleto. El Registro Único de Comercializadores de Minerales, RUCOM, fue creado por el artículo 112 de la Ley 1450 de 2011, y el Decreto 2234 de 2023 se expidió, como lo recuerda la Procuraduría, “*con el propósito de establecer los mecanismos necesarios para determinar la procedencia y trazabilidad de los minerales, registrar las transacciones mineras y aplicar las herramientas de control*”.⁵³ El Registro Nacional que crea el proyecto se articula con ese sistema en dos puntos: la consulta obligatoria por parte de quienes desarrollan profesionalmente actividades de comercio exterior, que comprende a los exportadores de minerales, y la gestión ante

⁴⁸Procuraduría General de la Nación, Boletín 1412 de 2024, “Minería ilegal afecta a 29 de los 32 departamentos de Colombia, según informe de la Procuraduría”, Bogotá, 13 de diciembre de 2024, presentación del Informe Nacional sobre Minería Ilegal y Contaminación por Mercurio en Colombia. Disponible en <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/mineria-ilegal-afecta-29-departamentos-colombia-informe-procuraduria.aspx>

⁴⁹Procuraduría General de la Nación, Circular 003 de 2024, “Estrategia Nacional para el Control de la Minería Ilegal y Contaminación por Mercurio”, considerandos. Disponible en [https://apps.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/flas_juridico/4258_CIRCULAR%203%20de%202024%20ESTRATEGIA%20NACIONAL%20PARA%20EL%20CONTROL%20DE%20LA%20MINERIA%20ILEGAL%20Y%20CONTAMINACION%20POR%20MERCURIO\).pdf](https://apps.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/flas_juridico/4258_CIRCULAR%203%20de%202024%20ESTRATEGIA%20NACIONAL%20PARA%20EL%20CONTROL%20DE%20LA%20MINERIA%20ILEGAL%20Y%20CONTAMINACION%20POR%20MERCURIO).pdf)

⁵⁰Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, “Informe de Explotación de Oro de Aluvión 2022”, Bogotá, 21 de noviembre de 2023. Disponible en <https://www.unodc.org/colombia/es/informe-de-explotacion-de-oro-de-aluvion-2022.html>

⁵¹UNODC y Ministerio de Minas y Energía, Colombia: Explotación de oro de aluvión, evidencias a partir de percepción remota 2022, resumen ejecutivo, hallazgos 2022. Disponible en https://www.unodc.org/documents/colombia/2023/noviembre-11/Resumen_Ejecutivo_EVOA_2022.pdf

⁵²UNODC y Ministerio de Minas y Energía, Explotación de oro de aluvión. Evidencias a partir de percepción remota 2023, Bogotá, 2025.

⁵³Procuraduría General de la Nación, Circular 003 de 2024, ya citada, considerandos.

los centros de comercio internacional para impedir que los minerales de origen criminal sean comercializados. Se trata de un mecanismo de la misma naturaleza que el Sistema Nacional de Trazabilidad: un registro público de consulta obligatoria que condiciona la licitud de una transacción, sin regular derechos fundamentales.

La jurisprudencia constitucional ha reconocido la gravedad de este fenómeno y ha respaldado la intervención del legislador. En la Sentencia T-622 de 2016, al reconocer al río Atrato como sujeto de derechos, la Corte constató que la minería ilegal mecanizada en el Chocó, con el uso de mercurio y cianuro y bajo el control de actores armados ilegales, había producido una afectación grave de los derechos a la vida, a la salud, al agua y al ambiente de las comunidades étnicas ribereñas, y ordenó al Gobierno nacional diseñar y ejecutar un plan para neutralizar y erradicar definitivamente esa actividad, con participación de la Fuerza Pública.⁵⁴ En la Sentencia C-035 de 2016 la Corte declaró inexecutable las disposiciones que permitían adelantar actividades mineras en páramos, con fundamento en el deber constitucional de proteger las áreas de especial importancia ecológica y las fuentes de agua.⁵⁵ Esas decisiones muestran que la agravación de la explotación ilícita cuando se realiza en fuentes hídricas, páramos o áreas protegidas, y la sanción autónoma del suministro de maquinaria, mercurio o cianuro, que el proyecto propone, desarrollan mandatos que la Corte ya ha identificado como obligaciones del Estado.

b) El contrabando

El contrabando cumple una doble función en la economía criminal: es en sí mismo una fuente de renta y es, además, una de las tipologías más usadas para lavar activos, en particular mediante el contrabando técnico y las operaciones de comercio exterior sobrefacturadas o subfacturadas. La Ley 1762 de 2015 adoptó “*instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal*”, y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN ha incrementado los resultados de control. Según el balance publicado por la Presidencia de la República, en el primer trimestre de 2026, con corte al 5 de abril, la DIAN realizó 6.278 aprehensiones de mercancías de contrabando valoradas en 204.292 millones de pesos, frente a 5.063 aprehensiones por 130.361 millones en el mismo periodo de 2025, lo que representa un aumento del 12% en el número y del 56,7% en el valor.⁵⁶ Durante 2025, con corte al 30 de noviembre, las aprehensiones sumaron 499.878 millones de pesos, de los cuales el 76,1% correspondió a los sectores cubiertos por las diez (10) mesas anticontrabando que lidera la DIAN con la Policía Fiscal y Aduanera - POLFA, la Fiscalía, la UIAF y otras entidades.⁵⁷ El proyecto contribuye a que ese esfuerzo obligue a quienes desarrollan profesionalmente actividades de comercio exterior consultar el Registro y al prever la anotación de los listados en la Superintendencia de Industria y Comercio para efectos del levantamiento del velo corporativo.

La Corte Constitucional ha avalado el endurecimiento del tratamiento penal del contrabando. En la Sentencia C-191 de 2016 declaró executable los artículos 4, 6, 8 y 11 de la Ley 1762 de 2015, que tipifican el contrabando, el contrabando de hidrocarburos, el favorecimiento y facilitación del contrabando y el fraude aduanero, frente a cargos por violación de los principios de legalidad, proporcionalidad e igualdad, y en la Sentencia C-203 de 2016 se estuvo a lo resuelto en aquella decisión. En esos procesos la Corte reconoció que el bien jurídico protegido por el tipo penal de contrabando es el orden económico y social y que el legislador dispone de un amplio margen de configuración para definir la intensidad de la respuesta punitiva frente a conductas que, como esta, sirven de vehículo al lavado de activos.⁵⁸

c) El lavado de activos

El lavado de activos es la economía ilícita transversal, la que permite que las rentas de las demás ingresen a la economía legal. La UIAF informó que entre agosto de 2022 y el 30 de septiembre de 2025 se difundieron 999 productos de inteligencia financiera a la Fiscalía General de la Nación, la Corte Suprema de Justicia y la comunidad de inteligencia, y que esos productos “*tuvieron una estimación de 169,73 billones de pesos corrientes, representados en recursos comprometidos con actividades de lavado de activos, que surgieron de los siguientes delitos fuente: corrupción, enriquecimiento ilícito, narcotráfico, financiamiento del terrorismo y contrabando, entre otros*”, frente a 527 productos y 51,1 billones de pesos en el cuatrienio

⁵⁴Corte Constitucional, Sentencia T-622 de 2016, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁵⁵Corte Constitucional, Sentencia C-035 de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁵⁶Presidencia de la República, “Dian incrementó en 12% aprehensiones de mercancías de contrabando en el primer trimestre de este año”, Bogotá, 4 de mayo de 2026. Disponible en <https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Dian-incremento-en-12porciento-aprehensiones-de-mercancias-de-contrabando-en-el-primer-trimestre-de-este-ano-260504.aspx>

⁵⁷RTVC Noticias, “Acciones de control anticontrabando dejaron aprehensiones por valor cercano a \$500 mil millones en lo corrido de 2025”, 30 de diciembre de 2025, con base en el balance de la DIAN. Disponible en <https://www.rtvnoticias.com/colombia/aprehensiones-por-valor-cercano-500-mil-millones-en-lo-corrido-de-2025>

⁵⁸Corte Constitucional, Sentencias C-191 de 2016, M.P. Alejandro Linares Cantillo, y C-203 de 2016, M.P. Alberto Rojas Ríos.

2018-2022.⁵⁹ Esa cifra, más que un logro de detección, es la medida de la magnitud del fenómeno: en tres (3) años la inteligencia financiera del Estado identificó recursos comprometidos con lavado por un monto equivalente a una fracción muy significativa del presupuesto general de la Nación.

El sistema colombiano de prevención se estructura, según lo describe la propia UIAF, “*en torno a cuatro pilares: prevención, detección, investigación y juzgamiento e incautación*”, e involucra a las entidades reportantes, los supervisores, la UIAF, los organismos de inteligencia y contrainteligencia, la policía judicial y la Fiscalía. Los sujetos obligados “*deben aplicar un Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos, contra la Financiación del Terrorismo y la Financiación de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (LA/FT/FP), orientado a prevenir que en sus operaciones puedan ser utilizados como instrumento para el ocultamiento, manejo, inversión o aprovechamiento, en cualquier forma, de recursos o bienes provenientes de actividades delictivas o destinados a su financiación o para darles apariencia de legalidad*”.⁶⁰ Ese sistema, conocido como SARLAFT en el sector financiero y como SAGRILAFT en el sector real, opera con base en listas: las entidades verifican a sus clientes contra las listas vinculantes de las Naciones Unidas y, desde 2020, contra las listas adoptadas por el Consejo de Seguridad Nacional. El Registro Nacional que crea el proyecto se inserta en ese sistema como una lista más, con la ventaja de tener fundamento legal, contar con un procedimiento de inclusión y exclusión y ser de consulta pública y gratuita.

La jurisprudencia constitucional acompañó desde el principio la tipificación autónoma del lavado de activos. En la Sentencia C-326 de 2000 la Corte declaró exequible el tipo penal introducido por la Ley 365 de 1997 y sostuvo que el lavado de activos es una conducta independiente del delito fuente, que lesiona el orden económico y social y que puede ser sancionada sin necesidad de condena previa por el delito subyacente.⁶¹ En la Sentencia C-740 de 2003 declaró exequible la Ley 793 de 2002 sobre extinción de dominio y precisó que esa acción, de naturaleza constitucional y patrimonial, no es una pena y no está sujeta a las garantías del proceso penal, sino a las propias de un proceso autónomo que persigue los bienes de origen o destinación ilícitos.⁶² Y en la Sentencia C-540 de 2012, al revisar el proyecto que se convirtió en la Ley Estatutaria 1621 de 2013, avaló la inclusión de la prevención y detección del lavado de activos y de la financiación del terrorismo entre los fines de las actividades de inteligencia.⁶³ El congelamiento administrativo de fondos que prevé el proyecto se sitúa en esa misma línea: es una medida cautelar de naturaleza patrimonial, provisional y controlable judicialmente, que no anticipa una condena.

d) La trata de personas

La trata de personas es la economía ilícita menos visible y la que con mayor crudeza convierte a las personas en mercancía. La Defensoría del Pueblo presentó el 28 de julio de 2026 el boletín El Panorama Defensorial de la Trata de Personas en Colombia durante el año 2025, en el cual da cuenta de que “*más de un tercio de las atenciones se concentró en Norte de Santander, particularmente en Cúcuta (25,4%) y Tibú (10,1%), municipios marcados por dinámicas de frontera, economías ilícitas y conflicto armado*”, y de que “*en el 40,7% de las atenciones, la situación de trata se asoció directa o indirectamente a dinámicas del conflicto armado*”. De los 268 casos atendidos por la entidad en 2025, 186 correspondieron a trata interna, esto es el 69,4 %, y el 94,4% de las víctimas fueron mujeres. El mismo boletín recoge que la Fiscalía General de la Nación reportó 329 noticias criminales por trata de personas durante 2025 y que el Ministerio del Interior registró 435 casos, 380 de ellos de mujeres.⁶⁴ La cifra de 2024, según el Observatorio del Delito de Trata de Personas del Ministerio del Interior, fue de 436 víctimas, la más alta desde que existe el registro en 2008, y cerca del 60% de los casos registrados desde ese año ocurrieron entre 2020 y 2025.⁶⁵ La vinculación de esta economía con los grupos armados es la razón por la cual el proyecto la incluye expresamente en la definición de economías ilícitas y la razón por la cual la designación como persona colaboradora comprende a quien preste una contribución financiera o logística “concreta y relevante” a la organización.

La Corte Constitucional ha caracterizado la trata de personas como una forma contemporánea de esclavitud prohibida por el artículo 17 de la Constitución. En la Sentencia T-1078 de 2012 examinó el caso de una mujer sometida desde la niñez a servidumbre doméstica y sostuvo que la esclavitud, la servidumbre y la trata constituyen violaciones de derechos humanos que el Estado tiene el deber

⁵⁹Unidad de Información y Análisis Financiero, “Comunicado de prensa de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF)”, Bogotá, 21 de octubre de 2025. Disponible en <https://www.uiaf.gov.co/Noticias/Comunicado-uiaf-21-de-octubre>

⁶⁰Unidad de Información y Análisis Financiero, Evaluación Nacional del Riesgo, ya citada, pp. 33 y 34.

⁶¹Corte Constitucional, Sentencia C-326 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

⁶²Corte Constitucional, Sentencia C-740 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁶³Corte Constitucional, Sentencia C-540 de 2012, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁶⁴Defensoría del Pueblo, “La trata de personas, una realidad que persiste en Colombia”, ya citado, y boletín El panorama defensorial de la trata de personas en Colombia durante el año 2025, cifras recogidas en el mismo comunicado.

⁶⁵Ministerio del Interior, Observatorio del Delito de Trata de Personas, cifras reportadas en “Día mundial contra Trata de Personas: Unodc alerta nuevas modalidades del crimen en Colombia”, El Espectador, 31 de julio de 2026, disponible en <https://www.elespectador.com/judicial/dia-mundial-contra-trata-de-personas-unodc-alerta-nuevas-modalidades-del-crimen-en-colombia/>

de prevenir, investigar y sancionar, con independencia de la existencia de un proceso penal.⁶⁶ En la Sentencia C-464 de 2014 declaró exequible la regla del artículo 188A del Código Penal según la cual el consentimiento dado por la víctima no constituye causal de exoneración de la responsabilidad penal, por considerar que la trata anula la autonomía de la persona y que esa regla desarrolla el Protocolo de Palermo.⁶⁷ La inclusión de la trata entre las economías ilícitas que financian el terrorismo, y la consecuente designación como colaborador de quien preste a la organización una contribución concreta y relevante por esa vía, responden a ese deber reforzado de protección.

e) *El narcotráfico*

El narcotráfico sigue siendo la economía ilícita de mayor escala. El informe de monitoreo de cultivos de coca de 2024, publicado en junio de 2026 por UNODC y el Gobierno colombiano, reporta 261.000 hectáreas sembradas a 31 de diciembre de 2024, un 3,5% más que las 253.000 de 2023, con 121.612 hectáreas en la región Pacífico, 49.190 en Putumayo y Caquetá, 48.739 en el Catatumbo y 34.348 en la región Central.⁶⁸ Lo relevante para este proyecto no es solo la magnitud sino la estructura del fenómeno. Según el informe, “*de los 1.122 municipios que tiene Colombia, 180 presentan afectación por coca, y en tan solo 10 se concentra cerca de la mitad de la coca*”, con Tumaco de nuevo en el primer lugar con cerca de 31.000 hectáreas;⁶⁹ los quince (15) enclaves productivos “*concentran el 44% de la coca (114.000 ha) en el 15,5% del territorio*” y el área con coca en ellos “*se duplicó entre 2019 y 2024*”;⁷⁰ “*entre 2020 y 2024, los cultivos de coca en Colombia aumentaron en el 83%*”;⁷¹ y “*el 90% de la coca detectada en 2024 está en territorios donde los cultivos se han observado ininterrumpidamente desde hace diez años*”.⁷² El país concentró además las mayores incautaciones del mundo, 746 toneladas en 2023 y 889 en 2024, y las incautaciones mundiales alcanzaron un récord de 2.275 toneladas en 2023.⁷³

Tabla 4. *Serie histórica del área sembrada con coca en Colombia, 2010-2024 (hectáreas)*

AÑO	HECTÁREAS	VARIACIÓN ANUAL	AÑO	HECTÁREAS	VARIACIÓN ANUAL
2010	61.811	-9 %	2018	169.018	-1 %
2011	63.765	3 %	2019	154.476	-9 %
2012	47.788	-25 %	2020	142.784	-8 %
2013	48.189	1 %	2021	204.257	43 %
2014	69.132	43,5 %	2022	230.028	13 %
2015	96.085	39 %	2023	252.572	10 %
2016	146.140	52 %	2024	261.386	3,5 %
2017	171.495	17 %			

Fuente: UNODC y Gobierno de Colombia, Monitoreo de territorios con presencia de cultivos de coca 2024, figura 4, p. 33. Reproducción propia.

El mismo informe describe el mecanismo por el cual esta economía alimenta a las demás. Explica que la producción de cocaína “*se enmarca en la utilización de insumos lícitos e ilícitos*”, que “*más del 96% del valor monetario total de los insumos requeridos (bienes, servicios y mano de obra) en la producción de hoja de coca fresca, pasta base de cocaína y base de cocaína son de origen legal*”, y que “*los PAC destinan el 16% del valor total de la producción (de hoja de coca, PBC y BC) al pago de salarios*”, remuneraciones que “*dinamizan las economías locales y generan dependencia económica en los espacios territoriales donde son reducidas otras oportunidades de pago por trabajo*”.⁷⁴ Es decir, el dinero del narcotráfico se lava en la economía local a través de insumos y salarios, lo que explica que las medidas eficaces sean las que apuntan a las estructuras que controlan el negocio y no solo a las hectáreas. El proyecto, al prever el congelamiento administrativo de fondos y la inhabilidad para contratar con el Estado y acceder a subsidios y recursos públicos, se dirige precisamente a esas estructuras.

La jurisprudencia constitucional sobre el narcotráfico es extensa y uniforme en un punto: el Estado tiene la obligación, derivada de la Constitución y de los tratados, de perseguir las estructuras que lo controlan. En la Sentencia C-176 de 1994 la Corte declaró exequible la Ley 67 de 1993, aprobatoria de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, y admitió la cooperación internacional, la extradición y el decomiso como

⁶⁶Corte Constitucional, Sentencia T-1078 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
⁶⁷Corte Constitucional, Sentencia C-464 de 2014, M.P. Alberto Rojas Ríos.
⁶⁸UNODC y Gobierno de Colombia, Monitoreo de territorios con presencia de cultivos de coca 2024, ya citado, p. 11.
⁶⁹Ibídem, p. 19.
⁷⁰Ibídem, pp. 20 y 46.
⁷¹Ibídem, p. 44.
⁷²Ibídem, p. 43.
⁷³Ibídem, pp. 11 y 24 y 25.
⁷⁴Ibídem, p. 55.

instrumentos legítimos frente al fenómeno.⁷⁵ En la Sentencia C-420 de 2002 declaró exequibles los tipos penales de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes y de conservación o financiación de plantaciones, y sostuvo que el legislador puede sancionar esas conductas como delitos de peligro para proteger la salud pública y la seguridad colectiva.⁷⁶ Y en las Sentencias C-762 y C-769 de 2002 avaló que el narcotráfico, junto con el terrorismo, el secuestro y la extorsión, fuera excluido de los beneficios y subrogados penales, en atención a su gravedad y a su capacidad de desestabilizar el orden institucional.⁷⁷

f) El secuestro y la extorsión

El secuestro y la extorsión son las economías que más directamente aterrizan a la población, porque su método es la amenaza contra la vida y la libertad. Las cifras del Ministerio de Defensa ya citadas muestran que el secuestro se duplicó entre los diez (10) primeros meses de 2024 y los de 2025, al pasar de 283 a 559 casos, y que la extorsión se mantiene en niveles superiores a las once mil (11.000) denuncias anuales, con 11.273 entre enero y octubre de 2025 y 12.542 en el mismo periodo de 2024, cifras que, por tratarse de un delito con alto subregistro, subestiman el fenómeno.⁷⁸ OCHA, por su parte, documentó durante el primer semestre de 2025 “*un aumento en las amenazas, casos de tortura, control social, paros armados, uso de artefactos explosivos, los retenes ilegales y combates*”, que son las formas en que la extorsión se ejerce sobre comunidades enteras.⁷⁹ La Corte Constitucional, al avalar la exclusión de beneficios penales para estos delitos, describió al terrorismo, el secuestro y la extorsión como conductas que “*quebrantan en forma significativa los valores de gran relevancia individual y colectiva, desestabilizando incluso el propio orden institucional*”.⁸⁰

Desde sus primeros años la Corte Constitucional ha admitido que el legislador dispense a estos delitos un tratamiento penal excepcionalmente severo. En la Sentencia C-069 de 1994 declaró exequible, en lo fundamental, la Ley 40 de 1993, el Estatuto Nacional contra el Secuestro, que elevó las penas de ese delito y de la extorsión y excluyó a sus responsables de determinados beneficios, y sostuvo que la gravedad del secuestro, que atenta contra la libertad, la dignidad, la integridad y la vida, justifica esa respuesta.⁸¹ Esa doctrina fue reiterada en la Sentencia C-762 de 2002, ya citada, y es la que sustenta la precisión que el proyecto introduce en el artículo 168 del Código Penal respecto de la retención de miembros de la Fuerza Pública, cualquiera que sea la denominación que se dé al hecho.

Vistas en conjunto, esas economías dibujan una sola estructura de financiación con múltiples fuentes, cuyo control territorial se ejerce mediante el terror. Esa es la razón por la cual la definición de organización terrorista del proyecto se construye sobre la comisión de actos de terrorismo por una estructura o grupo armado y organizado, con jerarquía o coordinación identificable, y no sobre la finalidad política que persiga, de manera que la motivación económica o de lucro no excluye la calificación cuando concurren los elementos de la definición. Es también la razón por la cual el articulado considera actor terrorista a quien *pertenece a redes de apoyo al terrorismo, es decir, estructuras de financiación, logística, suministro de explosivos o información a grupos catalogados como terroristas*, y define de manera autónoma al colaborador de organización terrorista. Un instrumento de designación que ignorara la financiación dejaría intacta la capacidad de daño de las organizaciones. Con todo, y para evitar cualquier duda de técnica legislativa, el Gobierno nacional propondrá a los ponentes unificar la expresión actor terrorista a lo largo del articulado, que en algunos apartes emplea todavía la de persona terrorista.

IV. LAS LISTAS EN EL DERECHO COMPARADO

1. EL REGISTRO NACIONAL DE ORGANIZACIONES Y ACTORES TERRORISTAS

El instrumento central del proyecto es el Registro Nacional de Organizaciones y Actores Terroristas, creado como herramienta técnica para el registro de organizaciones y actores terroristas bajo la dirección del Consejo de Seguridad Nacional. El Registro es público y puede consultarse de manera gratuita a través de la herramienta tecnológica que disponga el Ministerio de Defensa Nacional,

⁷⁵Corte Constitucional, Sentencia C-176 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁷⁶Corte Constitucional, Sentencia C-420 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁷⁷Corte Constitucional, Sentencias C-762 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil, y C-769 de 2002, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

⁷⁸Ministerio de Defensa Nacional, Seguimiento a Indicadores de Seguridad y Resultados Operacionales, corte a octubre de 2025, ya citado.

⁷⁹OCHA, Informe de Tendencias e Impacto Humanitario en 2025, datos acumulados entre enero y junio de 2025, publicado el 24 de julio de 2025. Disponible en <https://www.unocha.org/publications/report/colombia/informe-de-tendencias-e-impacto-humanitario-en-2025-datos-acumulados-entre-enero-junio-de-2025-fecha-de-publicacion-24-de-julio-de-2025>

⁸⁰Corte Constitucional, Sentencia C-762 de 2002, citada en la Sentencia C-537 de 2008, fundamento jurídico 3.2.3.

⁸¹Corte Constitucional, Sentencia C-069 de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

mediante la cual cualquier persona puede verificar, a partir del nombre o del número de identificación, si una persona natural o jurídica se encuentra incluida en él.

El primer elemento es la separación entre la instancia que prepara y la que decide. La Instancia Técnica está integrada por delegados de los miembros del Consejo de Seguridad Nacional y por delegados de los Ministerios de Justicia y del Derecho y de Relaciones Exteriores, de la Fiscalía General de la Nación y de la Unidad de Información y Análisis Financiero. Le corresponde elaborar los expedientes de inclusión, confirmación, revisión, exclusión y adecuación de cada organización y actor, mantener actualizado el Registro y presentar sus recomendaciones ante el Consejo de Seguridad Nacional. Para el cumplimiento de esas funciones requerirá de los organismos de inteligencia y contrainteligencia los documentos y elementos técnicos necesarios, en los niveles de clasificación previstos en el artículo 11 del Decreto 857 de 2014, reglamentario de la Ley Estatutaria 1621 de 2013, precisión que el Gobierno nacional propondrá incorporar de manera expresa al artículo de funciones durante el trámite.

La decisión, en cambio, corresponde al Consejo de Seguridad Nacional, máximo órgano asesor del presidente en materia de seguridad nacional conforme al Decreto 4748 de 2010, y se adopta “*mediante acto administrativo particular motivado*”. La participación de la Fiscalía es de naturaleza técnica y, según lo dispone el articulado, “*no compromete su autonomía constitucional ni sus funciones de investigación y acusación dentro de los procesos penales*”.

El segundo elemento son las tres (3) vías de inclusión en el Registro. La primera es la recepción automática de las listas vinculantes de derecho internacional, esto es, las derivadas de tratados ratificados por Colombia, en la práctica la lista de sanciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, con anotación dentro de los cinco (5) días siguientes a la publicación de la lista o de su actualización. La segunda es la recepción cualificada de designaciones extranjeras, es decir, las efectuadas por los Estados Unidos de América, la Unión Europea o los demás Estados y organizaciones que determine el Gobierno nacional mediante decreto *con fundamento en criterios de reciprocidad, garantías de debido proceso y cooperación contra el terrorismo*. Esa recepción es provisional: la Instancia Técnica formaliza la anotación dentro de los cinco (5) días siguientes y el Consejo de Seguridad Nacional, previo concepto de aquella, confirma o revoca mediante acto administrativo motivado dentro de los noventa (90) días siguientes a la anotación provisional, vencidos los cuales la inclusión pierde vigencia de pleno derecho. El articulado precisa que la designación extranjera *opera como un criterio orientador frente a la definición nacional, pero no sustituye la decisión soberana del Estado colombiano*, fórmula que refuerza la autonomía del juicio que debe hacer el Consejo. La tercera vía es la designación autónoma nacional, que procede cuando exista información de que la organización o el actor se ajusta a las definiciones legales.

El tercer elemento son las garantías. Contra los actos administrativos de carácter particular de inclusión y confirmación procede el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, con solicitud de medidas provisionales, del cual conoce el Consejo de Estado en única instancia, en su condición de tribunal supremo de lo contencioso administrativo y en concordancia con el artículo 149 de la Ley 1437 de 2011, mediante procedimiento especial preferente; el Consejo de Estado *tendrá acceso a la integridad del expediente, incluido el anexo clasificado, y podrá revisar el fondo de la decisión*. La organización o el actor listado puede solicitar su exclusión en cualquier tiempo, con decisión motivada dentro de los noventa (90) días siguientes. Toda inclusión está además sometida a revisión periódica obligatoria, de oficio o a petición de parte, al menos cada seis (6) meses, que verifica la subsistencia de los presupuestos de la inclusión y concluye con decisión motivada de mantenimiento o exclusión. Y las inclusiones por la segunda vía se extinguen *de manera automática y de pleno derecho cuando cese la designación internacional que sirvió de base a su inclusión*, salvo que subsistan por otra de las vías previstas en la ley.

El cuarto elemento son los efectos, que son administrativos, financieros, patrimoniales y de cooperación: la creación del mecanismo de congelamiento inmediato de fondos, activos y recursos económicos y bancarios del listado, cuya ejecución corresponde a la Autoridad de Sanciones Financieras Dirigidas que crea el propio proyecto; la inhabilidad, mientras dure la inclusión, para contratar con el Estado y para acceder a subsidios, beneficios, programas y recursos públicos, extensiva a las personas jurídicas controladas por el listado conforme a las reglas del levantamiento del velo corporativo; y el soporte para la cooperación internacional judicial, financiera y de inteligencia en los términos de la Ley 1621 de 2013. A ello se suman el límite estructural frente a la Ley 1908 de 2018 y la suspensión condicionada de efectos para quienes se encuentren en procesos de sometimiento a la justicia o de desmovilización, que no constituye exclusión y se levanta de pleno derecho ante cualquier incumplimiento verificado. La consulta del Registro es obligatoria, como parte de los procedimientos de debida diligencia y de administración del riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo, para las entidades vigiladas de los sistemas financiero, cambiario, bursátil y asegurador, para los notarios y las oficinas de registro de instrumentos públicos, y para quienes desarrollan profesionalmente actividades de comercio exterior.

2. ESTADOS UNIDOS: LAS ORGANIZACIONES TERRORISTAS EXTRANJERAS, LA ORDEN EJECUTIVA 13224 Y LA LISTA CLINTON

Estados Unidos opera con tres (3) instrumentos. El primero es la designación de Organizaciones Terroristas Extranjeras (Foreign Terrorist Organizations, FTO), que corresponde al Secretario de Estado en virtud de la sección 219 de la Ley de Inmigración y Nacionalidad, introducida por la Ley Antiterrorista y de Pena de Muerte Efectiva de 1996. Según el Servicio de Investigación del Congreso, el Secretario puede designar a una organización si se cumplen tres (3) criterios: que sea una organización extranjera, que participe en actividad terrorista o terrorismo o conserve la capacidad y la intención de hacerlo, y que su actividad amenace la seguridad de los nacionales de Estados Unidos o la seguridad nacional, entendida como la defensa nacional, las relaciones exteriores o los intereses económicos del país.⁸² El procedimiento exige la elaboración de un expediente administrativo con información clasificada y de fuentes abiertas, la consulta con el Fiscal General y el Secretario del Tesoro, y la notificación al Congreso con siete (7) días de antelación. La organización puede pedir la revisión de su designación, el Secretario debe revisarla al menos cada cinco (5) años y la designación es susceptible de control judicial ante la Corte de Apelaciones del Circuito del Distrito de Columbia, que sin embargo revisa el expediente administrativo con un estándar deferente. A la fecha, el Secretario de Estado ha identificado 94 entidades como organizaciones terroristas extranjeras vigentes y 21 han sido retiradas desde la creación de la lista, entre ellas las Autodefensas Unidas de Colombia en 2014 y las FARC en 2021.⁸³ Las consecuencias de la designación son penales, migratorias y financieras: constituye delito federal proveer apoyo material a la organización, sus miembros son inadmisibles en el territorio de Estados Unidos y las instituciones financieras deben bloquear sus fondos.

El segundo instrumento es la Orden Ejecutiva 13224, expedida el 23 de septiembre de 2001 en desarrollo de la Ley de Poderes Económicos de Emergencia Internacional, que permite designar como Terroristas Globales Especialmente Designados (SDGT por sus siglas en inglés) a personas y entidades que hayan cometido o representen un riesgo significativo de cometer actos de terrorismo, o que presten apoyo a quienes ya han sido designados. Esta orden permite designar a personas naturales, cosa que la sección 219 no permite, y no exige que la organización sea extranjera en el mismo sentido. Según el Servicio de Investigación del Congreso, las 27 entidades designadas como FTO desde enero de 2025 fueron también designadas como SDGT bajo la Orden Ejecutiva 13224, que constituye “*un programa de sanciones contraterroristas separado*”.⁸⁴ El tercer instrumento, y el que en Colombia recibió el nombre de lista Clinton, es la Orden Ejecutiva 12978, del 21 de octubre de 1995, mediante la cual el presidente Clinton declaró una emergencia nacional respecto de los narcotraficantes colombianos y ordenó bloquear los activos de los Narcotraficantes Especialmente Designados (SDNT por sus siglas en inglés). Todas esas designaciones se consolidan en la lista de Nacionales Especialmente Designados y Personas Bloqueadas (SDN por sus siglas en inglés) que administra la Oficina de Control de Activos Extranjeros del Departamento del Tesoro (OFAC por sus siglas en inglés), cuya consulta es obligatoria para toda persona estadounidense y que, por la extraterritorialidad de facto del sistema financiero en dólares, opera como una lista de alcance mundial.

El modelo estadounidense tiene una fortaleza y dos debilidades. La fortaleza es la capacidad de ejecución: la designación produce efectos inmediatos en todo el sistema financiero. La primera debilidad es la dispersión, pues coexisten al menos tres (3) regímenes con criterios y autoridades distintas. La segunda es la debilidad del control judicial, que se limita a verificar que el expediente administrativo sustente razonablemente la decisión, sin acceso pleno del afectado a la información clasificada y sin revisión del fondo. El proyecto colombiano toma de este modelo la idea de un expediente administrativo con anexo confidencial y la idea de una lista pública de consulta obligatoria, pero unifica los regímenes en un solo registro con tres (3) vías y confía la revisión de fondo al Consejo de Estado, con acceso a la integridad del expediente.

3. LA UNIÓN EUROPEA: LA POSICIÓN COMÚN 2001/931/PESC Y EL CONTROL DEL TRIBUNAL GENERAL

La Unión Europea adoptó su lista en diciembre de 2001, para dar cumplimiento a la Resolución 1373 (2001), mediante la Posición Común 2001/931/PESC sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo y el Reglamento (CE) 2580/2001 sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades. Según el Consejo de la Unión Europea, “*nuevas personas, grupos y entidades solo pueden añadirse a la lista de terroristas de la UE cuando una autoridad competente de un Estado miembro, o de un tercer país, ya ha adoptado una decisión sobre el asunto*”, decisión que consiste en la apertura de una investigación o de un procesamiento por un acto terrorista, o en una condena.

⁸²Congressional Research Service, The Foreign Terrorist Organization (FTO) List, In Focus IF10613, versión de 2026, traducción propia. Disponible en <https://www.congress.gov/crs-product/IF10613>

⁸³Ibidem. La revocatoria de la designación de las Autodefensas Unidas de Colombia, el 15 de julio de 2014, consta en Departamento de Estado, Country Reports on Terrorism 2014, capítulo 6, traducción propia.

⁸⁴Congressional Research Service, The Foreign Terrorist Organization (FTO) List, ya citado, traducción propia.

El Consejo “*revisa la lista a intervalos regulares y al menos cada seis meses*”, sobre la base de un intercambio de información entre los Estados miembros sobre cualquier hecho nuevo relativo a las inclusiones.⁸⁵ Este régimen es distinto del que aplica las Resoluciones 1267 (1999), 1989 (2011) y 2253 (2015) contra Al-Qaida y el Estado Islámico, y desde septiembre de 2016, mediante la Decisión (PESC) 2016/1693 y el Reglamento (UE) 2016/1686, la Unión puede además aplicar sanciones autónomas a personas y entidades asociadas con esas organizaciones sin esperar la designación de las Naciones Unidas.⁸⁶ El régimen fue actualizado recientemente: la Decisión (PESC) 2026/455, de 26 de febrero de 2026, reprodujo la sustancia de los artículos 1, 2, 3 y 3 bis de la Posición Común, dispuso que continúen aplicándose “*de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea*” y permitió adoptar medidas restrictivas contra los dirigentes de los grupos y entidades listados “*en virtud del papel clave que tales personas desempeñan en la planificación, facilitación, preparación o perpetración de actos terroristas*”.⁸⁷

La característica que distingue al modelo europeo es el control judicial. Las personas y entidades listadas son informadas por carta o mediante publicación en el Diario Oficial, pueden pedir al Consejo que reconsidere el caso, pueden impugnar la decisión de la autoridad nacional competente ante los jueces de su Estado y, si están sujetas al Reglamento 2580/2001, pueden demandar la decisión del Consejo ante el Tribunal General de la Unión Europea.

El modelo europeo tiene, a cambio, una debilidad estructural: la dependencia de una decisión previa de autoridad judicial o policial, que convierte a la lista en un espejo de los procesos penales nacionales y limita su capacidad preventiva. El proyecto colombiano recoge de este modelo la revisión periódica, mediante la confirmación obligatoria en noventa (90) días de las inclusiones provisionales y la petición de exclusión en cualquier tiempo, y el control judicial pleno, pero conserva la capacidad de designación autónoma con estándar administrativo, que la Unión solo tiene respecto de Al-Qaida y el Estado Islámico.

4. ARGENTINA: EL RePET

El antecedente latinoamericano más próximo al proyecto es el Registro Público de Personas y Entidades vinculadas a Actos de Terrorismo y su Financiamiento (RePET) en Argentina, creado por el Decreto 489 de 2019, que incorporó un capítulo VI al Decreto 918 de 2012. El registro funciona en el ámbito de la Dirección Nacional del Registro Nacional de Reincidencia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y, según sus considerandos, busca “*ordenar y centralizar en un único organismo, en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, toda la información relacionada con congelamientos dispuestos en cumplimiento del Decreto N° 918/12*”, mediante “*un registro público, electrónico, seguro, único y específico*” con acceso público e intercambio de información con agencias nacionales y terceros países.⁸⁸ El RePET comprende tres (3) categorías de sujetos: toda persona humana, jurídica o entidad sobre la que haya recaído resolución judicial o del Ministerio Público Fiscal que le impute o admita la formalización de una investigación por la comisión de un acto terrorista o su financiamiento; las incluidas en las listas elaboradas conforme a la Resolución 1267 (1999) y sucesivas del Consejo de Seguridad; y aquellas sobre las cuales la Unidad de Información Financiera haya ordenado el congelamiento administrativo de activos previsto en la Ley 26.734. El registro debe contener los datos que permitan identificar a la persona, “*su situación procesal actualizada y la autoridad judicial o administrativa que dispuso la medida de que se trató*”, y los sujetos obligados deben verificarlo al dar de alta a un nuevo cliente y reportar sin demora las operaciones en las que intervengan personas listadas.⁸⁹

El RePET recoge decisiones tomadas por otros, jueces, fiscales, el Consejo de Seguridad y la UIF, y las hace públicas y consultables. No contiene una facultad de designación autónoma, no recibe designaciones de terceros Estados y no crea un procedimiento propio de revisión, pues cada inclusión sigue la suerte de la decisión que le dio origen. El proyecto colombiano comparte con el RePET la naturaleza de registro público, electrónico y de consulta obligatoria para los sujetos del sistema antilavado, así como la inclusión automática de las listas de las Naciones Unidas, pero avanza en tres (3) direcciones: incorpora las designaciones extranjeras cualificadas, crea la designación

⁸⁵Consejo de la Unión Europea, “Sanctions against terrorism”, página oficial, traducción propia. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions-against-terrorism/>

⁸⁶Consejo de la Unión Europea, “EU terrorist list: Council renews restrictive measures to combat terrorism for a further six months”, 19 de julio de 2021, traducción propia. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/07/19/eu-terrorist-list-council-renews-restrictive-measures-to-combat-terrorism-for-a-further-six-months/>

⁸⁷Consejo de la Unión Europea, Declaración de la Alta Representante en nombre de la UE sobre la adhesión de determinados países a la Decisión (PESC) 2026/455, 12 de marzo de 2026, traducción propia. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/03/12/statement-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-eu-on-the-alignment-of-certain-countries-with-council-decision-cfsp-2026455-on-restrictive-measures-to-combat-terrorism-repealing-articles-2-3-and-3a-of-common-position-2001931cfsp-and-r/>

⁸⁸Decreto 489/2019, Boletín Oficial de la República Argentina, 17 de julio de 2019, considerandos y artículos 1 a 4. Disponible en https://biblioteca.afip.gob.ar/dcp/DEC_C_000489_2019_07_16

⁸⁹Ibidem, y Unidad de Información Financiera de Argentina, “Búsqueda de Terroristas”, página oficial, disponible en <https://www.argentina.gob.ar/uif/busqueda-del-terrorista>

autónoma nacional y establece un procedimiento propio de confirmación, exclusión y revisión judicial.

5. LAS VENTAJAS DEL MODELO COLOMBIANO

La comparación permite identificar con claridad en qué se diferencia el Registro que crea el proyecto y por qué sus diferencias son ventajas. La tabla siguiente resume los rasgos principales de cada modelo.

Tabla 5. Comparación de los regímenes de designación de terroristas

RASGO	ESTADOS UNIDOS (FTO / SDGT)	UNIÓN EUROPEA	ARGENTINA (REPET)	COLOMBIA (PROYECTO)
Autoridad que decide	Secretario de Estado; Tesoro (OFAC)	Consejo de la UE por unanimidad	Ministerio de Justicia consolida decisiones ajenas	Consejo de Seguridad Nacional, previo concepto de instancia técnica colegiada
Sujetos	FTO: grupos; SDGT: personas y entidades	Personas, grupos y entidades	Personas y entidades	Grupos, personas y colaboradores
Fuente de la inclusión	Expediente administrativo propio	Decisión previa de autoridad judicial o policial	Decisión judicial, fiscal, de la UIF o lista ONU	Tres vías: lista ONU, designación extranjera cualificada y designación autónoma
Estándar	Criterios legales; revisión deferente	Motivación suficiente exigida por el Tribunal	El de la decisión de origen	Motivos razonables fundados; estándar administrativo expreso
Revisión periódica	Cada cinco años	Al menos cada seis meses	No	Revisión obligatoria al menos cada seis (6) meses; confirmación en noventa (90) días de las inclusiones provisionales; petición de exclusión en cualquier tiempo
Control judicial	Círculo de D.C., sin revisión de fondo plena	Tribunal General y Tribunal de Justicia	Jueces de la causa de origen	Consejo de Estado, revisión de fondo, acceso al anexo clasificado, seis meses
Efectos	Penales, migratorios y financieros	Bloqueo de fondos	Reporte y bloqueo	Bloqueo, inhabilidad, agravación por ley penal, cooperación
Exclusión automática	No	No	Sigue la decisión de origen	Sí, al cesar la designación extranjera
Relación con procesos de paz	No prevista	No prevista	No prevista	Suspensión condicionada de efectos

Fuente: elaboración propia a partir de las fuentes citadas en esta sección y del articulado del proyecto.

La primera ventaja es la instancia que prepara la decisión. En todos los modelos comparados la designación depende de una sola autoridad. En el proyecto, el expediente lo construye una Instancia Técnica del Consejo de Seguridad Nacional en la que concurren los cuatro (4) ministerios con competencia en la materia, la Fiscalía General de la Nación y la UIAF, lo que reduce el riesgo de decisiones fundadas en información incompleta y asegura que la perspectiva penal, financiera, de inteligencia y de política exterior estén presentes antes de que el Consejo de Seguridad Nacional decida.

La segunda ventaja es la existencia de tres (3) vías con distinto grado de automaticidad, que permiten al Estado cumplir de inmediato sus obligaciones internacionales, aprovechar la información de los sistemas más avanzados sin renunciar a la decisión soberana, y designar de manera autónoma cuando la amenaza es interna, como ocurre con la mayoría de las estructuras que operan en Colombia.

La tercera ventaja, y la más importante desde el punto de vista constitucional, es el control judicial de fondo. Ninguno de los modelos comparados combina, como lo hace el proyecto, una alta corte con acceso a la integridad del expediente, incluido el anexo confidencial, la facultad de revisar el fondo de la decisión, la posibilidad de decretar medidas provisionales y un procedimiento especial preferente.

La cuarta ventaja es el conjunto de mecanismos de salida: la petición de exclusión en cualquier tiempo, resuelta en noventa (90) días; la exclusión automática cuando cesa la designación extranjera; la caducidad de la inclusión provisional no confirmada; y la suspensión condicionada de efectos para quienes se encuentren en procesos de sometimiento o desmovilización, que ningún régimen comparado contempla y que responde a la particularidad colombiana de contar con una política de sometimiento a la justicia y de desmovilización.

La quinta ventaja, que ningún régimen comparado de los reseñados contempla, es la existencia de un órgano de supervisión independiente. El proyecto crea el Alto Comisionado contra el Terrorismo, con periodo institucional fijo, encargado de supervisar la aplicación del Registro, de las medidas individuales de control judicial, del régimen penitenciario especial y de la disolución de estructuras de fachada, de emitir concepto previo en las revisiones periódicas y en las decisiones de suspensión condicionada, de tramitar las quejas de las personas afectadas y de rendir informe anual público al Congreso de la República, que las autoridades concernidas deben responder de manera motivada. De esa manera el control judicial de fondo se complementa con un control institucional permanente y con rendición pública de cuentas.

V. EL PROYECTO PRESENTADO

Además del Registro Nacional de Organizaciones y Actores Terroristas expuesto con anterioridad, el proyecto dota al Estado de un conjunto de instrumentos adicionales que operan sobre presupuestos distintos y se articulan entre sí a lo largo de distintos momentos de la política criminal, desde la prevención del ingreso de nuevos integrantes a las organizaciones listadas, pasando por la investigación y desarticulación de sus estructuras, hasta la ejecución de la pena y los incentivos para la colaboración con la justicia:

- El primero de ese conjunto de argumentos es de naturaleza procesal y preventiva, y consiste en un catálogo de medidas individuales de control judicial que un juez de la República puede imponer, sin privación de la libertad, a quien represente un riesgo actual de participación en actividades terroristas.
- El segundo es de naturaleza sustantiva y penal, y consiste en la tipificación de nuevas conductas y en la agravación de otras ya existentes, cuando se relacionen con el terrorismo o con las economías que lo financian.
- El tercero opera sobre quienes ya se encuentran privados de la libertad y ocupan posiciones relevantes dentro de una organización listada, mediante un régimen penitenciario de máxima restricción orientado a impedir que la reclusión pierda eficacia frente a quienes continúan ejerciendo mando o influencia criminal desde el interior de un establecimiento carcelario.
- El cuarto opera como incentivo, mediante un estatuto de colaboración eficaz reforzada que ofrece beneficios punitivos y patrimoniales a quien contribuya de manera verificable a la desarticulación de estas organizaciones.
- El quinto opera en un plano distinto al de la persecución penal, mediante mecanismos de prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes por parte de organizaciones listadas.
- El sexto es de naturaleza patrimonial, y consiste en la acción de aprehensión preventiva abreviada sobre los bienes de las organizaciones y actores listados y de sus testaferros, con reglas de administración productiva y de destinación social.
- El séptimo es de naturaleza financiera y administrativa, y consiste en la Autoridad de Sanciones Financieras Dirigidas y en el régimen de persecución del sistema de economías ilícitas, que comprende la suspensión y la disolución judicial de las estructuras de fachada.
- El octavo es de supervisión, y consiste en el Alto Comisionado contra el Terrorismo, con informe anual público al Congreso de la República.
- El noveno es de trazabilidad, y comprende el Sistema Nacional de Trazabilidad de Minerales Estratégicos, el control de insumos y el régimen de licenciamiento de los proveedores de servicios de activos virtuales.
- Y el décimo es de protección, y comprende el régimen de defensa contra sistemas no tripulados hostiles y el Sistema Nacional de Infraestructura Crítica y Estratégica.

Esta aproximación responde a una comprensión integral de la política criminal. El fenómeno de la criminalidad organizada no puede enfrentarse exclusivamente mediante la imposición de penas, pues la permanencia de estas estructuras depende igualmente de su capacidad para conservar cadenas de mando, sustituir integrantes, mantener redes de financiación, controlar territorios, incorporar nuevos miembros y preservar canales de comunicación aun cuando algunos de sus integrantes se encuentren privados de la libertad. Esta orientación es compatible con el carácter constitucional de la política criminal. La Corte Constitucional ha señalado que esta no puede reducirse al aumento de las penas o al encarcelamiento, sino que debe ser preventiva, coherente, empíricamente sustentada y respetuosa de la libertad personal y de la finalidad resocializadora de la pena. La Sentencia T-762 de 2015⁹⁰ identificó precisamente la necesidad de superar respuestas exclusivamente reactivas y construir una política criminal que atienda integralmente las causas y manifestaciones del fenómeno delictivo.

Todos estos instrumentos comparten el mismo punto de partida construido en las secciones anteriores de esta exposición de motivos, esto es, la existencia de una organización o actor incluido en el Registro Nacional de Organizaciones y Actores Terroristas, la calidad de colaborador de dicha organización y la intervención de la Instancia Técnica del Consejo de Seguridad Nacional.

1. LAS MEDIDAS INDIVIDUALES DE CONTROL JUDICIAL ANTITERRORISTAS

1. Naturaleza jurídica y ubicación en el sistema procesal penal

⁹⁰Corte Constitucional de Colombia. (2015). Sentencia T-762 de 2015. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-762-15.htm>

El proyecto adiciona un capítulo a la Ley 906 de 2004 que crea un catálogo de medidas individuales de control judicial antiterroristas, aplicables a la persona respecto de la cual existan motivos fundados de que es miembro o colaboradora de una organización listada y representa un riesgo de participación en actividades terroristas.

Estas medidas no son medidas de aseguramiento. Las medidas de aseguramiento reguladas por la Ley 906 de 2004 son instrumentos cautelares, ligados a la existencia de un proceso penal concreto y a los fines que les son propios conforme al artículo 308 de ese código, esto es, evitar la obstrucción de la justicia, asegurar la comparecencia del imputado o proteger a la comunidad de un peligro derivado del proceso mismo. Las medidas individuales de control judicial antiterroristas responden a una lógica distinta, la de neutralizar un riesgo de participación en actividades terroristas que, dentro de la actuación penal, puede surgir antes de que exista mérito para formular imputación, y que puede incluso subsistir después de que el proceso ha concluido con una condena y una pena ya cumplida.

Por esa razón el artículo 320A prevé dos (2) supuestos de procedencia claramente diferenciados:

- El primero es preprocesal, cuando aún no existe mérito para formular imputación, y opera como una respuesta temprana frente a un riesgo detectado que todavía no alcanza el umbral probatorio necesario para iniciar la persecución penal formal.
- El segundo es cuando la persona recupera la libertad tras cumplir una pena o una medida de aseguramiento por delitos cometidos en favor de una organización listada, y responde a la constatación, documentada en la sección III de esta exposición de motivos, de que el cumplimiento de la pena no siempre elimina el riesgo de reincidencia en estructuras terroristas fuertemente cohesionadas.

El catálogo del artículo 320B comprende seis (6) medidas: presentaciones periódicas ante autoridad; restricción de residencia o de circulación en zonas determinadas; prohibición de contacto o comunicación con miembros de la organización listada; prohibición de acceso a instalaciones declaradas infraestructura crítica y estratégica; prohibición de salida del país; y vigilancia electrónica como medida alternativa o complementaria. En ningún caso comportan privación de la libertad ni internamiento.

Cada una de esas medidas guarda una relación directa e identificable con el riesgo que busca neutralizar, lo que satisface por sí mismo el primer paso del juicio de proporcionalidad, el de idoneidad. Las presentaciones periódicas y la vigilancia electrónica permiten verificar el paradero de la persona sin restringir su libertad de movimiento dentro del territorio; la restricción de residencia o de circulación responde a los casos en que el riesgo se concentra en una zona determinada; la prohibición de contacto con miembros de la organización listada ataca directamente el vínculo que sostiene el riesgo; y la prohibición de acceso a infraestructura declarada crítica se dirige al escenario más gravoso que este título busca prevenir, el de un atentado contra bienes esenciales para la población. La prohibición de salida del país merece una consideración adicional, porque restringe el derecho de circulación reconocido en el artículo 24 de la Constitución. Precisamente por ello el proyecto reserva su imposición al juez de control de garantías, en audiencia con presencia del afectado y de su defensor, la somete al límite temporal de doce (12) meses prorrogable por una sola vez y la hace revisable en cualquier tiempo, que son las condiciones bajo las cuales el ordenamiento admite hoy medidas equivalentes dentro del proceso penal.

2. Fundamento en el derecho comparado

El diseño de estas medidas no es una construcción aislada dentro del derecho comparado. Al menos tres (3) ordenamientos con una experiencia consolidada en la lucha contra el terrorismo han desarrollado figuras estructuralmente equivalentes, cada una con un énfasis distinto en cuanto al órgano que impone la medida y al momento en que interviene el control judicial.

En el Reino Unido, la *Terrorism Prevention and Investigation Measures Act* de 2011 sustituyó al régimen anterior de *control orders* y facultó al Secretario de Estado para imponer, mediante notificación, medidas de prevención e investigación del terrorismo a una persona respecto de la cual existan razones fundadas para creer que ha estado involucrada en actividad relacionada con el terrorismo. Esas medidas pueden incluir restricciones de residencia, de desplazamiento, de asociación y de comunicación, así como restricciones sobre el uso de dispositivos electrónicos y, en determinados supuestos, vigilancia electrónica. La ley exige un umbral probatorio más exigente que el que regía bajo el régimen anterior, permiso judicial previo salvo en casos urgentes, un límite temporal de dos (2) años salvo que surja nueva actividad relacionada con el terrorismo, y una revisión periódica de la necesidad de mantener la medida⁹¹. La reforma introducida en 2019 por la *Counter-Terrorism and Border Security Act* reforzó este régimen sin alterar su estructura básica⁹².

⁹¹ Reino Unido, Parlamento, *Terrorism Prevention and Investigation Measures Act* 2011, 2011 c. 23, Londres, 14 de diciembre de 2011. Disponible en: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/23/contents>

⁹²Reino Unido, Parlamento, *Counter-Terrorism and Border Security Act* 2019, 2019 c. 3, Londres, 12 de febrero de 2019. Disponible en: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2019/3/contents>

En Francia, la Ley n.º 2017-1510 del 30 de octubre de 2017, conocida como ley SILT, incorporó al Código de Seguridad Interior las denominadas *mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance*, MICAS, que permiten imponer a una persona respecto de la cual existan razones serias para pensar que su comportamiento constituye una amenaza de particular gravedad para la seguridad y el orden públicos, obligaciones tales como residir en un perímetro geográfico determinado, presentarse periódicamente ante la autoridad y no entrar en contacto con determinadas personas⁹³. A diferencia del régimen británico, las MICAS son formalmente medidas administrativas, impuestas por el Ministerio del Interior, pero sujetas a un control judicial a cargo del juez administrativo. El informe de control parlamentario de diciembre de 2020 sobre los primeros tres (3) años de aplicación de la ley documentó el uso sostenido de estas medidas y recomendó su prórroga con ajustes paramétricos, sin cuestionar su compatibilidad con las garantías fundamentales⁹⁴.

España ofrece un tercer modelo, más cercano en su lógica al que propone este proyecto porque nace directamente como una medida de imposición judicial. Desde la reforma introducida por la Ley Orgánica 5/2010, el artículo 579 bis del Código Penal español impone, de manera obligatoria, la medida de libertad vigilada al condenado por delitos de terrorismo a pena grave privativa de la libertad, por un término de cinco (5) a diez (10) años, o de uno (1) a cinco (5) años cuando la pena sea menos grave⁹⁵. Esta libertad vigilada se ejecuta después de cumplida la pena privativa de la libertad, bajo la supervisión del Juez de Vigilancia Penitenciaria, quien debe elevar anualmente una propuesta de mantenimiento, cese, sustitución o suspensión de la medida con fundamento en los informes técnicos disponibles.

Esta figura, definida por la doctrina española como una medida de seguridad no privativa de la libertad impuesta con la condena, pero ejecutada en un momento posterior⁹⁶, es el antecedente comparado más próximo al segundo supuesto de procedencia que contempla el artículo 320A del proyecto, el de la persona que recupera la libertad tras cumplir la pena.

Estos tres (3) modelos difieren en el órgano que impone la medida en primera instancia, el Secretario de Estado en el Reino Unido, el Ministerio del Interior en Francia, el juez o tribunal sentenciador en España, pero convergen en un conjunto de elementos estructurales que la sección siguiente analiza a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

El diseño que propone este proyecto, en el cual la medida es impuesta desde el primer momento por el juez de control de garantías, mediante audiencia con presencia del afectado y su defensor, resulta en este punto más garantista que el modelo francés y equivalente, en su carácter judicial, al modelo español.

3. El estándar de proporcionalidad y el control judicial

La compatibilidad de este tipo de medidas con los estándares interamericanos y universales de derechos humanos no es una cuestión abstracta. El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo fijó, en su informe de 2010 al Consejo de Derechos Humanos, el estándar general conforme al cual toda medida que limite derechos en este contexto debe estar prescrita por la ley, definir con precisión las condiciones y el alcance de su aplicación, ser necesaria en una sociedad democrática, guardar proporción con el objetivo legítimo perseguido, utilizar el medio menos invasivo disponible, y estar sujeta a autorización, vigilancia y supervisión independientes⁹⁷.

La Corte Constitucional adoptó un estándar equivalente al revisar el marco legal de las actividades de inteligencia y contrainteligencia, declarando exequibles los principios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad como condiciones de validez de cualquier medida estatal que restrinja derechos con fines de seguridad⁹⁸.

⁹³Francia, Loi n.º 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, Journal officiel de la République française, n.º 0255, París, 31 de octubre de 2017. Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2017/10/30/INTX1716370L/jo/texte>

⁹⁴Assemblée nationale, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Rapport sur le contrôle des mesures de la loi SILT, París, 16 de diciembre de 2020. Disponible en: https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion_lois/115cion_lois2021040_compte-rendu.pdf

⁹⁵España, Jefatura del Estado, Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 23 de junio de 2010. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/lo/2010/06/22/5>

⁹⁶Belzunegui, Bernardo, “La libertad vigilada en la última reforma del Código Penal Español”, Derecho Penal Online, Madrid. 7 de noviembre de 2010. Disponible en: <https://derechopenalonline.com/la-libertad-vigilada-en-la-ultima-reforma-del-codigo-penal-espanol/>

⁹⁷ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Compilación de buenas prácticas relativas a los marcos e instituciones jurídicos y las medidas que garantizan el respeto de los derechos humanos por los servicios de inteligencia en la lucha contra el terrorismo, incluida su supervisión, Informe del Relator Especial Martin Scheinin, A/HRC/14/46, Ginebra, 17 de mayo de 2010. Disponible en: <https://www.right-docs.org/doc/a-hrc-14-46/>

⁹⁸ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-540 de 2012, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, Bogotá, 12 de julio de 2012. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-540-12.htm>

El desarrollo más preciso de este estándar, sin embargo, proviene de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre medidas de esta misma naturaleza, no privativas de la libertad personal pero restrictivas de la libertad de circulación en el sentido del artículo 2 del Protocolo n.º 4 al Convenio Europeo. Dos (2) sentencias recientes, una que condena y otra que absuelve, trazan con claridad el límite entre lo admisible y lo inadmisible.

En el caso *De Tommaso contra Italia*, resuelto en Gran Sala el 23 de febrero de 2017, el Tribunal analizó las llamadas *misure di prevenzione* del ordenamiento italiano, que habían sido impuestas al demandante por dos (2) años bajo la forma de vigilancia especial con obligación de residencia⁹⁹. El Tribunal descartó que se tratara de una privación de la libertad en el sentido del artículo 5 del Convenio, y concentró su examen en el artículo 2 del Protocolo n.º 4. Concluyó que existió violación porque la ley italiana de 1956 en que se fundaban las medidas no indicaba con suficiente claridad el alcance y el modo de ejercicio de la facultad discrecional de los tribunales, de manera que su aplicación no era suficientemente previsible ni estaba rodeada de garantías adecuadas contra el riesgo de abuso¹⁰⁰. La falta de precisión legislativa, no la existencia misma de la medida, fue lo que determinó la condena.

En el caso *M.B. contra Francia*, resuelto el 5 de diciembre de 2024, el Tribunal examinó directamente una MICAS impuesta al demandante por riesgo de paso al acto terrorista, consistente en la obligación de residir en una zona geográfica determinada y de presentarse diariamente ante la policía durante un período de dos (2) meses y ocho (8) días¹⁰¹. En este caso el Tribunal concluyó que no hubo violación del artículo 2 del Protocolo n.º 4, porque la ley era previsible, la medida estuvo rodeada de garantías adecuadas contra el riesgo de abuso y de arbitrariedad, la motivación fue adecuada y suficiente porque se fundó en elementos concretos, existieron garantías procesales suficientes, y la medida no resultó desproporcionada frente a los fines legítimos perseguidos¹⁰².

Leídas en conjunto, estas dos (2) sentencias permiten identificar con precisión los elementos que separan una medida de control judicial compatible con el sistema interamericano y universal de derechos humanos de una que no lo es. No es la naturaleza restrictiva de la medida lo que la hace incompatible, es la imprecisión de su base legal, la ausencia de motivación concreta referida a la persona afectada, o la insuficiencia de las garantías procesales.

El articulado que se somete a consideración del Congreso satisface, uno a uno, los elementos que el Tribunal Europeo validó en el caso francés y evita, uno a uno, los defectos que condenó en el caso italiano. El catálogo del artículo 320B es taxativo y no deja margen a medidas no previstas en él. La procedencia del artículo 320A exige motivos fundados referidos específicamente a la persona, no una presunción genérica de peligrosidad. La imposición corresponde desde el primer momento a un juez de control de garantías, en audiencia con presencia del afectado y su defensor, y no a una autoridad administrativa con control judicial diferido. Y la duración, como se desarrolla en el numeral siguiente, está sujeta a un límite temporal estricto y a una revisión motivada.

4. Presupuestos de procedencia

El artículo 320A condiciona la imposición de las medidas a la existencia de motivos fundados de que la persona es miembro o colaboradora de una organización listada y representa un riesgo de participación en actividades terroristas. Este estándar probatorio, inferior al que exige la ley para dictar sentencia condenatoria pero superior a la mera sospecha, es congruente con el mismo test de necesidad, idoneidad y proporcionalidad que la Corte Constitucional exige para cualquier restricción de derechos con fines de seguridad.

La aplicación de la medida antes de que exista mérito suficiente para formular imputación no vulnera la presunción de inocencia, por la misma razón por la cual no la vulneran las medidas de aseguramiento, esto es, porque su naturaleza es preventiva. La medida no impone un reproche por un hecho ya cometido, sino que responde a un riesgo actual de participación en actividades terroristas, evaluado con independencia de que exista o no, en ese momento, mérito para iniciar la persecución penal formal.

La aplicación de la medida después de cumplida la pena, por su parte, tampoco compromete el principio de *non bis in idem*. La medida no sanciona nuevamente la misma conducta que dio lugar a la condena, sino que responde a la evaluación de un riesgo distinto, actualizado al momento de que el ciudadano ya recobró la libertad, bajo la premisa de que el cumplimiento de la pena no equivale necesariamente a la desaparición del vínculo con la organización. Esta misma lógica es la que sostiene, en el derecho comparado, la libertad vigilada postpenitenciaria del sistema español,

⁹⁹ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Gran Sala, *Affaire De Tommaso c. Italie*, demanda n.º 43395/09, Estrasburgo, 23 de febrero de 2017. Disponible en: https://internazionale.camera.it/sites/internazionale/files/osservatorio_cedu/sentenze/AFFAIRE_DE_TOMMASO_c._ITALIE.pdf

¹⁰⁰ Ibidem.

¹⁰¹ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Sección Quinta, *Affaire M.B. c. France*, demanda n.º 31913/21, Estrasburgo, 5 de diciembre de 2024. Disponible en: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-238275>

¹⁰² Ibidem.

expresamente concebida como una medida de seguridad distinta y posterior a la pena, no como una prolongación encubierta de esta.

5. Garantías temporales y de revisión

El artículo 320C reserva la solicitud de estas medidas exclusivamente a la Fiscalía y exige autorización previa del juez de control de garantías, en audiencia con presencia del afectado y de su defensor. Esta exigencia de contradicción previa a la imposición de la medida es, precisamente, uno de los elementos que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos valoró positivamente en el caso francés, y su ausencia hubiera situado al proyecto más cerca del modelo británico, en el cual el control judicial ordinario es previo solo mediante permiso y puede ser posterior en los casos urgentes.

La duración máxima de 12 meses, renovable por una sola vez mediante motivación que acredite la subsistencia actual del riesgo, fija un límite total de veinticuatro (24) meses que se compara favorablemente con el límite de dos (2) años sin necesidad de renovación motivada que rige, como regla general, en el régimen británico. La exigencia de que la renovación acredite la subsistencia actual del riesgo, y no simplemente la persistencia formal de las condiciones iniciales obliga a una nueva valoración en cada oportunidad, en línea con la revisión anual que exige el sistema español y con la revisión periódica de necesidad que exige el sistema británico.

Adicionalmente, el artículo 320C permite que la medida sea revisada a solicitud del afectado en cualquier tiempo, sin necesidad de esperar al vencimiento del plazo o a la oportunidad de renovación. Esta garantía no tiene equivalente exacto en ninguno de los tres (3) modelos comparados reseñados, en los cuales la revisión está generalmente atada a plazos fijos o a la iniciativa de la autoridad, y constituye una garantía adicional que refuerza la proporcionalidad del diseño.

Finalmente, la supervisión de estas medidas corresponde al Alto Comisionado contra el Terrorismo, lo que evita la duplicación de instancias de control y mantiene la coherencia institucional del conjunto de la iniciativa.

El título se complementa con un artículo de coordinación e intercambio de información, conforme al cual la Fiscalía General de la Nación, la Policía Judicial y el sector Defensa fortalecerán los mecanismos de coordinación para la investigación y judicialización de las organizaciones y actores listados, y la información obtenida en los actos urgentes y demás actuaciones de policía judicial que resulte relevante para identificar la estructura, las capacidades, las redes de apoyo y las fuentes de financiación de esas organizaciones podrá compartirse con los organismos de inteligencia y contrainteligencia de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. La disposición no crea una excepción a la reserva del proceso penal: el propio artículo condiciona el intercambio a que esa reserva lo permita y a las competencias constitucionales y legales de cada organismo, de modo que su función es ordenar un flujo de información que hoy depende de prácticas dispersas, no ampliar el acceso de la inteligencia a la actuación judicial.

6. Régimen de transición

El proyecto aclara, en su artículo de régimen de transición, que la creación de estas medidas individuales de control judicial no altera la existencia de las medidas de aseguramiento vigentes al momento de la promulgación de la ley. Esta precisión, aunque de apariencia técnica, es necesaria porque ambas instituciones, pese a operar sobre presupuestos distintos según se explicó en el numeral primero de esta sección, pueden eventualmente concurrir sobre una misma persona en momentos distintos de un mismo proceso, y el proyecto opta por no generar ningún efecto derogatorio o modificadorio sobre el régimen cautelar ordinario ya vigente.

Las consideraciones anteriores sustentan la incorporación de este catálogo de medidas individuales de control judicial antiterroristas como un instrumento procesal autónomo, compatible con los estándares interamericanos y universales de derechos humanos, y coherente con el diseño institucional del Registro Nacional de Organizaciones y Actores Terroristas desarrollado en la sección anterior. El acápite siguiente desarrolla el segundo instrumento de este título, las medidas de carácter penal.

2. LAS MEDIDAS DE CARÁCTER PENAL

El segundo instrumento de este título traduce en tipos penales autónomos y en circunstancias de agravación punitiva buena parte de los fenómenos descritos en secciones anteriores de esta exposición de motivos, en particular el uso de nuevas tecnologías con fines terroristas y la persistencia de economías ilícitas que financian a las organizaciones listadas.

Este propósito no es una construcción aislada de este proyecto. El Consejo Nacional de Política Económica y Social, mediante el documento CONPES 4089 de 2022, aprobó el Plan Nacional de Política Criminal 2022-2025, cuyo objetivo de fortalecer las estrategias de disrupción del crimen organizado y sus finanzas ilícitas ordenó a las entidades competentes formular e implementar mecanismos de articulación interinstitucional para el desmantelamiento del crimen organizado transnacional y el terrorismo, así como elaborar disposiciones normativas orientadas a fortalecer los controles estatales sobre las economías que sostienen a esas estructuras. El período de ese plan ya se

cumplió, pero el diagnóstico que lo sustenta y el mandato de actualización normativa que de él se deriva conservan plena vigencia, y es precisamente esa actualización la que este título del proyecto viene a desarrollar en el ámbito penal.

Su naturaleza es distinta a la del catálogo de medidas individuales de control judicial. Mientras esa primera herramienta opera sobre la persona con independencia de que exista o no un proceso penal, esta segunda pertenece por entero al derecho penal sustantivo y solo se activa cuando ya se ha cometido una conducta punible. Dada la heterogeneidad de los tipos penales y las agravantes que la componen, esta sección los agrupa por bien jurídico protegido y no en el orden en que aparecen en el articulado.

1. Terrorismo, su financiación y su apoyo material

Antes de describir los tipos penales conviene situarlos en la terminología que se precisó en la introducción. Las medidas de carácter penal de este numeral pertenecen al plano de la lucha contra el terrorismo entendida como fenómeno: sancionan la financiación, el apoyo material, el entrenamiento, el empleo de nuevas tecnologías y las economías conexas, esto es, las condiciones que hacen posible el acto terrorista, con independencia de quién lo ejecute. Las medidas individuales de control judicial del numeral anterior son, en cambio, medidas antiterroristas en sentido estricto, porque se dirigen a personas determinadas respecto de las cuales existe un riesgo actual. Y la acción operativa de la Fuerza Pública contra las organizaciones listadas, que el proyecto no regula y que sigue gobernada por el derecho internacional humanitario y por la calificación de Grupo Armado Organizado bajo la Ley 1908 de 2018, es contraterrorismo. Mantener separados esos tres (3) planos es lo que permite que el proyecto sancione a quien entrena, financia o abastece a una organización sin necesidad de acreditar su participación en un atentado, y sin convertir por ello a esa persona en objetivo militar.

El artículo 345A crea el tipo penal de apoyo material a organización terrorista, dirigido a sancionar a quien preste servicios, asesoría experta, técnica y tecnológica, entrenamiento, alojamiento, transporte, logística, documentos, medios de comunicación, armas o equipos a una organización que se sepa incluida en el Registro Nacional de Organizaciones y Actores Terroristas. El artículo 345 vigente del Código Penal sanciona la financiación del terrorismo, entendida como la provisión, recolección, entrega o administración de bienes o recursos con esa finalidad, pero deja fuera del reproche penal específico a quien, sin entregar dinero ni bienes fungibles, presta un servicio, una capacidad técnica o una infraestructura logística igualmente indispensable para la operación de una organización terrorista. Ese vacío penal es la que llena el nuevo artículo.

La pena de trece (13) a veintidós (22) años, agravada de una tercera parte a la mitad cuando la conducta sea cometida por servidor público, por quien ejerza una profesión reglamentada, o cuando el apoyo consista en armas, explosivos, sistemas no tripulados (UxS) o material de guerra, se corresponde con la gravedad que el bien jurídico protegido, la seguridad pública, exige frente a conductas que hacen posible en la práctica la comisión de atentados. El párrafo que excluye del tipo las profesiones reglamentadas con secreto profesional no es una concesión graciosa del legislador, es una condición de constitucionalidad de la norma, porque sin esa cláusula de exclusión el tipo penal correría el riesgo de alcanzar el ejercicio legítimo de derechos y de deberes profesionales que el ordenamiento protege de manera autónoma.

Por otra parte, el artículo 343C sanciona con prisión de ocho (8) a dieciséis (16) años a quien imparta, reciba, organice, financie o facilite instrucción o entrenamiento en la fabricación, adaptación u operación de sistemas no tripulados (UxS), Dispositivo Explosivo Improvisado - IED, armas o técnicas de ataque con fines terroristas. Este tipo penal ataca la etapa preparatoria del fenómeno documentado en la sección III de esta exposición, en la que se registró el incremento sostenido de ataques con sistemas no tripulados (UxS) contra la Fuerza Pública y la población civil. La capacidad de ejecutar estos ataques requiere de un proceso previo de capacitación técnica que hoy no encuentra reproche penal autónomo salvo que se acredite el concierto para delinquir o la participación en el delito consumado, dejando sin sanción específica a quien forma a otros sin intervenir después en la ejecución material del ataque.

El artículo 343A sanciona con prisión de dos (2) a seis (6) años el incumplimiento doloso de una medida individual de control judicial. Este tipo penal es indispensable para la eficacia del título anterior, porque sin una consecuencia penal autónoma el incumplimiento de una medida no privativa de la libertad carecería de mecanismo de coerción distinto de la posibilidad de imponer una medida más gravosa, lo que debilitaría el diseño gradual y proporcional del catálogo del artículo 320B.

La reforma del artículo 469, que agrava hasta el doble la pena de la asonada cuando se dirija contra unidades de la Fuerza Pública en desarrollo de operaciones, contra infraestructura declarada crítica o esencial, o se realice en beneficio o coordinación con organización terrorista listada, responde al fenómeno de los denominados paros armados documentado en la sección III de esta exposición. La pena vigente del delito de asonada, de dieciséis a treinta y seis meses, fue diseñada para las formas tradicionales de tumulto dirigidas a exigir de la autoridad la ejecución o la omisión de un acto propio de sus funciones, no para escenarios en los que la movilización tumultuaria se pone al servicio de

una organización armada con capacidad de control territorial, razón por la cual el proyecto diferencia expresamente ambos supuestos.

Finalmente, el agravante que se adiciona al artículo 343 del Código Penal, que aumenta hasta en las dos terceras partes la pena del delito de terrorismo cuando la conducta recaiga sobre oleoductos, poliductos, torres o líneas de transmisión de energía, vías, puentes, túneles, aeropuertos, puertos, acueductos o redes de telecomunicaciones, o cuando genere desastre ambiental o desabastecimiento de servicios esenciales, traduce en una consecuencia punitiva agravada la protección reforzada que el resto de este título dispensa a la infraestructura crítica y estratégica, tanto en el catálogo del artículo 320B como en los tipos penales que se describen en el numeral siguiente.

2. Nuevas modalidades tecnológicas

El artículo 343B tipifica el empleo terrorista de sistemas no tripulados (UxS), con una pena base de diez (10) a veinte (20) años que se agrava de una tercera parte a la mitad cuando el sistema transporte, incorpore o emplee explosivos, armas o agentes químicos, biológicos o radiológicos, sustancias peligrosas u otros elementos destinados a incrementar su capacidad de causar daño; cuando la conducta se dirija contra miembros de la Fuerza Pública, contra la población civil o contra infraestructura declarada crítica o estratégica; cuando se empleen mecanismos o tecnologías destinados a dificultar su detección, identificación, seguimiento o neutralización; o cuando se ejecute en favor de organización listada. Esta última circunstancia responde a una evolución táctica documentada por la Fuerza Pública, conforme a la cual las organizaciones armadas han comenzado a emplear sistemas que no dependen de señales de radiofrecuencia y que, por esa razón, no pueden ser inhibidos con los equipos de contramedidas electromagnéticas disponibles.

El artículo 343D, complementario del anterior, tipifica el empleo terrorista de capacidades de interferencia y contramedidas electrónicas, esto es, la fabricación, adaptación, adquisición, suministro, instalación, transporte, operación o empleo de equipos, dispositivos, sistemas, programas o tecnologías destinados a inhibir, interferir, degradar, perturbar, engañar o suplantar señales, comunicaciones o sistemas de navegación, posicionamiento, identificación, mando o control, con pena de diez (10) a veinte (20) años, agravada cuando la conducta recaiga sobre sistemas o servicios de navegación o seguridad aérea, marítima, fluvial o terrestre, sobre las comunicaciones de emergencia, sobre las operaciones de la Fuerza Pública o sobre infraestructura crítica o estratégica. La conducta que este tipo describe es el reverso exacto del artículo anterior: si el empleo hostil de sistemas no tripulados aprovecha el espectro, su interferencia deliberada puede producir consecuencias igualmente letales sobre una aeronave en aproximación, sobre una ambulancia o sobre una operación militar en curso. El párrafo excluye del tipo las actividades de investigación, desarrollo, fabricación, evaluación, prueba, entrenamiento, operación o empleo realizadas por las autoridades competentes o por particulares debidamente autorizados, cláusula sin la cual la norma alcanzaría el desarrollo tecnológico lícito y las propias capacidades del Estado. En materia de delitos informáticos, el proyecto adiciona al Título VII bis del Código Penal una circunstancia de agravación punitiva que aumenta de la mitad a las tres cuartas partes la pena de los delitos de acceso abusivo, obstaculización, daño informático y uso de software malicioso cuando recaigan sobre sistemas de operadores de servicios esenciales o de infraestructura crítica y estratégica, y hasta el doble cuando la conducta beneficie a una organización listada o genere interrupción de servicios esenciales para la población. Es cierto que el artículo 269H del Código Penal, introducido por la Ley 1273 de 2009, ya contempla circunstancias de agravación para esos delitos, entre ellas la comisión sobre redes o sistemas informáticos estatales u oficiales o del sector financiero y la comisión con fines terroristas o generando riesgo para la seguridad o defensa nacional. La agravante que propone el proyecto no repite esas hipótesis sino que las complementa en dos (2) direcciones que el artículo 269H no cubre: la de los operadores privados de servicios esenciales e infraestructura crítica, que no son sistemas estatales ni necesariamente del sector financiero, y la del beneficio a una organización formalmente listada, que exige un estándar de designación distinto del genérico fin terrorista. Por esa razón, y para evitar toda duplicidad, el articulado incorpora la propuesta como una adición al artículo 269H, que es el que regula las circunstancias de agravación punitiva de los delitos informáticos, y no como un tipo penal autónomo.

La necesidad de esta agravante quedó ilustrada el 12 de septiembre de 2023, cuando el proveedor tecnológico IFX Networks Colombia S.A.S. sufrió un ataque de ransomware que afectó a más de treinta (30) entidades públicas, entre ellas el Ministerio de Salud, la Superintendencia de Industria y Comercio y el Consejo Superior de la Judicatura, y obligó a activar un Puesto de Mando Unificado de ciberseguridad¹⁰³. El sector financiero enfrenta una exposición de magnitud comparable; en octubre de 2023 el gremio bancario declaró públicamente que el sistema financiero colombiano recibía en promedio cuarenta y tres (43) ciberataques por segundo¹⁰⁴.

¹⁰³ Superintendencia Nacional de Salud, Circular Externa 2023100000000014-5 de 2023. Disponible en: <https://www.cerlatam.com/normatividad/supersalud-circular-externa-no-202310000015-5-de-2023/>

¹⁰⁴Declaración pública de Jonathan Malagón, presidente de Asobancaria, en la apertura del 16.º Congreso de Prevención de Fraude y Ciberseguridad, Cartagena, 26 de octubre de 2023, según fue reportada en El País (Cali).

Ambos episodios muestran que un ataque dirigido contra un único proveedor o sector puede paralizar de manera simultánea servicios esenciales en salud, justicia y actividad financiera, lo que justifica una respuesta punitiva agravada cuando el objetivo sea, precisamente, infraestructura crítica o de servicios esenciales.

3. Economías criminales conexas

El apoderamiento de hidrocarburos ya está tipificado en el artículo 327A del Código Penal desde la Ley 1028 de 2006, con una pena de ocho (8) a quince (15) años. El proyecto adiciona dos (2) incisos, uno que agrava la pena a doce (12) y veinte (20) años cuando la conducta beneficie a una organización listada o ponga en peligro la vida, la salud o el ambiente, reclasificando la conducta como delito contra la seguridad pública, y otro que introduce una modalidad atenuada, de tres (3) a ocho (8) años, así como un inciso que precisa que incurre en la misma pena quien sustraiga o se apodere de hidrocarburos o de sus derivados mediante la instalación o el uso de válvulas, conexiones o perforaciones ilícitas en ductos de transporte, que es la modalidad que la Fuerza Pública encuentra con mayor frecuencia en los corredores de oleoducto, para los apoderamientos que no excedan de veinte (20) galones o sesenta y cinco (65) metros cúbicos de gas, dirigida a diferenciar el hurto de subsistencia del hurto organizado a gran escala.

La magnitud del fenómeno que esta reforma busca atender fue documentada por el Ministerio de Minas y Energía al declarar, en febrero de 2025, la suspensión del código de habilitación comercial de un grupo de estaciones de servicio en el Catatumbo, en el marco del Estado de Conmoción Interior decretado para esa región. Según esa resolución, durante 2024 se registraron 45 ataques contra el Oleoducto Caño Limón-Coveñas, y el Grupo de Operaciones Especiales de Hidrocarburos de la Policía Nacional neutralizó siete (7) válvulas ilícitas, destruyó 63 tanques de almacenamiento, 22 refinerías artesanales y 76 piscinas de procesamiento, además de inmovilizar 1784 vehículos y capturar a 24 personas¹⁰⁵. La misma resolución documenta que en esa región se requieren entre 74 y 86 galones de combustible para producir un kilogramo de clorhidrato de cocaína¹⁰⁶, lo que evidencia la relación funcional entre el hurto de hidrocarburos y el sostenimiento de las economías ilícitas que financian a las organizaciones armadas. Esta relación entre el desvío de combustibles y la financiación de estructuras armadas ya había sido reconocida por la Corte Constitucional al estudiar, en 2002, la constitucionalidad de un decreto dictado bajo conmoción interior con el mismo propósito¹⁰⁷.

Los artículos 332A y 332B agravan la explotación ilícita de yacimiento minero ya tipificada en el artículo 332 del Código Penal cuando se emplee maquinaria pesada de las reguladas para el control de la explotación ilegal, cuando se realice en fuentes hídricas, páramos o áreas protegidas, o cuando beneficie a una organización listada, y sancionan de manera autónoma a quien suministre a sabiendas maquinaria, combustibles, mercurio o cianuro a esas explotaciones. La exclusión expresa de la minería de subsistencia y de la pequeña minería tradicional en proceso de formalización, contenida en el párrafo primero del artículo 332A, responde al mismo principio de proporcionalidad que distingue, en el artículo 327A, el hurto organizado de hidrocarburos.

El artículo 327F sanciona con prisión de seis (6) a catorce (14) años la comercialización, transformación, fundición, refinación, almacenamiento, transporte o exportación de oro u otros minerales estratégicos de origen ilícito, o sin el comprobante digital de origen o la guía electrónica de transporte que exige el Sistema Nacional de Trazabilidad de Minerales. Ese sistema es el Sistema Nacional de Trazabilidad de Minerales Estratégicos que crea el propio proyecto, descrito más adelante en esta sección, el cual debe articularse e interoperar con el Registro Único de Comercializadores de Minerales, RUCOM, y con los mecanismos de determinación de procedencia y trazabilidad previstos en el Decreto 1073 de 2015¹⁰⁸. El artículo 327F cierra, desde el derecho penal, el círculo que ese sistema administrativo abre desde el derecho minero, sancionando tanto a quien comercializa minerales sin trazabilidad como al titular de un título minero que presta su registro para dar apariencia de licitud a mineral extraído por terceros, y agravando la pena y ordenando la pérdida del título cuando la conducta beneficie a una organización listada.

4. Protección de la Fuerza Pública y de la población civil

El artículo 168 del Código Penal, vigente desde la Ley 733 de 2002 y con las penas aumentadas por la Ley 890 de 2004, tipifica el secuestro simple con una pena de ciento noventa y dos a trescientos sesenta meses. El proyecto adiciona un inciso que precisa que constituye secuestro la retención, el cerco con privación de la libertad de locomoción o el despojo de armamento de miembros de la Fuerza Pública en servicio, cualquiera que sea la denominación que se dé al hecho, con una pena

Disponible en: <https://www.elpais.com.co/colombia/asobancaria-asegura-que-colombia-recibe-43-ciberataques-por-segundo-2646.html>

¹⁰⁵ Ministerio de Minas y Energía, Dirección de Hidrocarburos, Resolución número 00152 de 2025, Bogotá, 17 de febrero de 2025. Disponible en: <https://ambitojuridico.com/sites/default/files/2025-02/RES-152-2025.pdf>

¹⁰⁶ Ibidem.

¹⁰⁷ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-939 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett, Bogotá, 31 de octubre de 2002.

¹⁰⁸ Agencia Nacional de Minería, ABECE RUCOM 2024 y Resolución 759 de 2024

agravada de trescientos veinte a quinientos cuatro meses. El mismo artículo incorpora una circunstancia de agravación de una tercera parte a la mitad cuando la conducta beneficie a una organización o actor listado.

Esta precisión responde a un problema real de calificación jurídica que se ha presentado de manera reiterada. En marzo de 2023, la retención de setenta y ocho uniformados del ESMAD durante más de veinticuatro horas en San Vicente del Caguán, Caquetá, en el marco de protestas campesinas que dejaron un policía y un civil muertos, generó controversia pública cuando el propio Ministro del Interior calificó el hecho como un cerco humanitario en lugar de secuestro¹⁰⁹. En noviembre de 2023, 198 soldados y dos policías fueron retenidos por comunidades en zona rural de El Tambo, Cauca, en un episodio en el que la Defensoría del Pueblo debió mediar para lograr su liberación y en el que se documentaron señalamientos de instrumentalización de la población civil por parte de una estructura armada organizada¹¹⁰. Casos como estos, en los que la denominación coloquial del hecho ha llegado a disputar en el debate público su propia calificación penal, justifican que la ley precise de manera expresa que estas conductas configuran secuestro, sin perjuicio de que el parágrafo del artículo, al disponer que la conducta concursará con la tortura, las lesiones o el homicidio cuando ocurran, deje a salvo la sanción de los resultados más graves que puedan presentarse durante la retención.

A ese mismo fenómeno responde el artículo 349A, que tipifica la instrumentalización de población civil y sanciona con prisión de diez (10) a dieciocho (18) años a quien promueva, financie, organice o dirija multitudes o estructuras para obstruir operaciones de la Fuerza Pública, cercar o retener unidades, liberar personas capturadas o recuperar bienes incautados, en beneficio de organización listada. Conviene subrayar el alcance de ese último elemento, porque es el que delimita el tipo: la conducta punible no es la movilización social ni la protesta, que la Constitución ampara en su artículo 37, sino la utilización de la población civil como instrumento de una organización terrorista, lo que exige acreditar tanto la finalidad de obstrucción como el beneficio para la estructura listada. El inciso final precisa, además, que cuando la conducta se ejecute en contexto de hostilidades podrá configurar la utilización de personas protegidas como escudos, conforme a las normas que sancionan las infracciones al derecho internacional humanitario.

El proyecto completa el cuadro con cuatro circunstancias de agravación en delitos ya existentes, todas construidas sobre el mismo presupuesto de la organización listada. En el contrabando, el artículo 319 se agrava de una tercera parte a la mitad cuando la conducta beneficie a una organización o actor listado, agravación que se suma a la ya prevista para los usuarios aduaneros con régimen especial y que se apoya en la línea jurisprudencial que reconoce al orden económico y social como bien jurídico protegido por ese tipo penal. En la trata de personas, el artículo 188A recibe un parágrafo con la misma agravación, coherente con el deber reforzado de protección que se expuso en la sección III. En el tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, el artículo 376 incorpora idéntica circunstancia. Y en la extorsión, el artículo 245 añade un numeral que agrava la pena hasta en una tercera parte cuando la conducta beneficie a una organización o actor listado, que es la renta que con mayor intensidad se ejerce sobre la población de los territorios bajo control armado.

5. Institucionalidad democrática

El proyecto adiciona a los delitos de constreñimiento al sufragante, artículo 387, y de corrupción de sufragante, artículo 390, una circunstancia de agravación punitiva de una tercera parte a la mitad cuando la conducta se cometa por miembros de organización listada, en su beneficio o en zonas bajo su control armado. Ambos tipos penales ya contemplan agravantes por la calidad de servidor público del sujeto activo o por la comisión del hecho mediante miembros de grupos delictivos organizados o grupos armados organizados, categorías definidas en la Ley 1908 de 2018, pero no distinguen el supuesto específico de la organización listada conforme al Registro Nacional de Organizaciones y Actores Terroristas, que exige un estándar probatorio y un procedimiento de designación propios y diferenciados del que se sigue para calificar a un grupo como GDO o GAO.

La interferencia armada en los procesos electorales no es un riesgo hipotético. Un estudio técnico de la Misión de Observación Electoral, presentado en julio de 2026 con ocasión de la segunda vuelta presidencial, analizó los resultados en 557 municipios rurales con injerencia de grupos armados ilegales y, aunque descartó una correlación estadística generalizada entre esa injerencia y el resultado electoral, reconoció que persisten riesgos reales de control social y de constreñimiento al elector en distintos territorios¹¹¹. Meses antes, en mayo de 2024, la misma organización había registrado 858 acciones armadas o de amedrentamiento por parte de grupos armados ilegales en 26 departamentos durante los primeros cuatro meses del año, un incremento del 91% frente al mismo período del año

¹¹¹ Misión de Observación Electoral, Comunicado informe preliminar segunda vuelta presidencial, Bogotá, 3 de julio de 2026. Disponible en: <https://moe.org.co/wp-content/uploads/2026/07/20260703-Comunicado-informe-preliminar-2da.-vuelta-presidencial.pdf>

anterior¹¹². Estos hallazgos, que documentan la persistencia del fenómeno sin necesidad de acreditar en cada caso una alteración del resultado electoral, respaldan la necesidad de que la ley penal distinga, dentro del universo más amplio de los grupos armados organizados, el supuesto agravado de la organización formalmente listada.

6. Extraterritorialidad

El proyecto adiciona un numeral al artículo 16 del Código Penal para que la ley penal colombiana se aplique a quien, en el extranjero, cometa los delitos de terrorismo, financiación del terrorismo, apoyo material a organización terrorista o los demás delitos cometidos en favor de una organización listada, cuando la conducta afecte los intereses del Estado colombiano o beneficie a una organización incluida en el Registro Nacional de Organizaciones y Actores Terroristas, sin perjuicio de los tratados sobre la materia. Esta extensión de la jurisdicción penal colombiana es consistente con el estándar fijado por la Convención Interamericana contra el Terrorismo y con la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, ya desarrolladas en la sección II de esta exposición de motivos, que exigen a los Estados parte adoptar las medidas necesarias para que estas conductas no queden impunes por la sola circunstancia de haberse planeado, financiado o apoyado desde fuera del territorio nacional.

Los dos (2) instrumentos desarrollados en esta sección, las medidas individuales de control judicial antiterroristas y las medidas de carácter penal, constituyen una respuesta articulada y complementaria a los fenómenos descritos en las secciones precedentes de esta exposición de motivos.

3. RÉGIMEN PENITENCIARIO DE MÁXIMA RESTRICCIÓN

1. Límites constitucionales al ejercicio reforzado del poder punitivo

La adopción de instrumentos reforzados frente a estructuras criminales no significa que el Estado pueda sustraerse de los límites propios del Estado Social de Derecho. El ejercicio del *ius puniendi* encuentra su primer fundamento y, simultáneamente, su principal límite en la dignidad humana.

El artículo 1 de la Ley 599 de 2000 dispone que el derecho penal tendrá como fundamento el respeto a la dignidad humana. Los artículos 3 y 4 del mismo estatuto establecen que las sanciones penales deben responder a los principios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad y que la pena cumple funciones de prevención general, retribución justa, prevención especial, reinserción social y protección al condenado.

La misma orientación se proyecta sobre la ejecución penitenciaria. Los artículos 9 y 10A de la Ley 65 de 1993¹¹³ reconocen como finalidad fundamental de la pena la resocialización y establecen que los derechos de las personas privadas de la libertad únicamente pueden limitarse de conformidad con la Constitución, los tratados internacionales, la ley y el reglamento penitenciario.

Por consiguiente, las medidas reforzadas que este título incorpora en los artículos 139A a 139C no pueden interpretarse como mecanismos destinados a incrementar el sufrimiento inherente a la pena. Su legitimidad depende de que respondan a riesgos concretos y constitucionalmente relevantes y de que se encuentren sometidas a criterios estrictos de necesidad, proporcionalidad, temporalidad y control.

La Corte Constitucional ha desarrollado estas premisas mediante la doctrina de las relaciones especiales de sujeción. En la Sentencia SU-122 de 2022¹¹⁴ reiteró que algunos derechos pueden encontrarse suspendidos como consecuencia de la privación de la libertad, otros pueden ser objeto de restricciones razonables y proporcionales, mientras que garantías como la dignidad, la vida, la integridad personal, la igualdad, la salud y el debido proceso permanecen plenamente vigentes.

A esa doctrina se suma una circunstancia de hecho que el proyecto no puede ignorar. Desde la Sentencia T-153 de 1998, reiterada en la Sentencia T-388 de 2013 y en la Sentencia T-762 de 2015, la Corte Constitucional ha declarado que el sistema penitenciario y carcelario se encuentra en un estado de cosas inconstitucional, caracterizado por el hacinamiento, la precariedad de los servicios de salud, agua y alimentación, y la ausencia de una política criminal coherente. En la Sentencia T-388 de 2013 la Corte fijó la regla de equilibrio decreciente, conforme a la cual solo puede autorizarse el ingreso de nuevas personas a un establecimiento sobrepoblado cuando se garantice que egresa al menos el mismo número, y en la Sentencia T-762 de 2015 sostuvo que la política criminal debe ser preventiva, coherente, fundada en evidencia empírica, sostenible fiscalmente y respetuosa de la libertad personal y de la finalidad resocializadora de la pena, y advirtió que el hacinamiento es en

¹¹² Misión de Observación Electoral, Comunicado sobre violencia contra funcionarios electos y acciones armadas, Bogotá, 27 de mayo de 2024. Disponible en: <https://moe.org.co/wp-content/uploads/2024/05/2024.05.27.-Comunicado-violencia-MOE.docx.pdf>

¹¹³ Colombia. Congreso de la República. (1993). Ley 65 de 1993, por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario. Diario Oficial No. 40.999, 20 de agosto de 1993. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9210>

¹¹⁴ Corte Constitucional de Colombia. (2022). Sentencia SU-122 de 2022. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/su122-22>

buena medida el resultado de una política criminal reactiva que privilegia el aumento de penas y el uso de la detención preventiva.¹¹⁵

El régimen de máxima restricción de los artículos 139A a 139C fue diseñado con esa jurisprudencia a la vista. En primer lugar, no aumenta la población privada de la libertad ni crea nuevas causales de privación: opera sobre personas ya condenadas o aseguradas, y se limita a cabecillas, mandos y financiadores de las principales organizaciones listadas, de modo que su universo de aplicación es reducido y determinable. En segundo lugar, las restricciones que autoriza son funcionales, esto es, dirigidas a interrumpir canales de comunicación y de mando, y no condiciones de reclusión más gravosas en materia de espacio, salud, alimentación o contacto con la defensa, que son precisamente los mínimos que la Corte ha identificado como irrenunciables. En tercer lugar, la ubicación en pabellones especiales exige que estos cumplan las condiciones de dignidad que la Sentencia T-762 de 2015 fijó como estándar, y la sección VI de esta exposición prevé los recursos correspondientes. Por último, la motivación individual, la temporalidad y el control judicial periódico del artículo 139C aseguran que el régimen responda a un riesgo actual y no a la gravedad abstracta del delito, que es la exigencia que la Corte ha reiterado desde la Sentencia SU-122 de 2022 para toda restricción adicional a los derechos de las personas privadas de la libertad.

De esta manera, la especial intensidad de una amenaza para la seguridad pública puede justificar las restricciones adicionales previstas en el artículo 139B, pero nunca la eliminación del contenido esencial de los derechos fundamentales.

2. Eficacia de la pena y neutralización de capacidades criminales persistentes (artículo 139A)

Una política criminal efectiva debe reconocer que la mera privación física de la libertad no siempre garantiza la interrupción de los vínculos entre un interno y la organización criminal a la que pertenece.

En determinados casos, cabecillas, mandos y financiadores pueden conservar capacidad para impartir instrucciones, administrar economías ilícitas, intimidar testigos, coordinar acciones violentas o mantener comunicaciones operativas desde establecimientos penitenciarios. Precisamente frente a estos supuestos, el artículo 139A contempla un régimen especial de máxima restricción, limitado a los cabecillas, mandos y financiadores de las principales organizaciones listadas que se encuentren privados de la libertad, y sometido a criterios de necesidad, proporcionalidad y urgencia.

La finalidad de estas medidas no consiste en crear una pena adicional. Se trata de reglas especiales sobre la ejecución de una sanción previamente impuesta, orientadas a impedir que la reclusión pierda eficacia material frente a personas que continúan ejerciendo influencia criminal desde los establecimientos penitenciarios.

Esta distinción resulta fundamental. La especialidad del tratamiento penitenciario debe derivarse de la existencia de un riesgo individualizado y actual, y no exclusivamente de la gravedad abstracta del delito cometido. De allí que el artículo 139C incorpore mecanismos de motivación administrativa, temporalidad y control judicial periódico, que permiten verificar si las condiciones excepcionales que justificaron las restricciones continúan existiendo.

3. Contenido y proporcionalidad de las restricciones (artículo 139B)

El artículo 139B contempla restricciones relacionadas con ubicación penitenciaria, comunicaciones, visitas, utilización de medios tecnológicos y controles sobre el personal encargado de pabellones especiales. Estas medidas persiguen impedir la conservación de canales operativos entre determinados internos y organizaciones externas. Sin embargo, deben interpretarse conforme al principio de proporcionalidad.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos¹¹⁶ establece que toda persona privada de la libertad debe ser tratada con respeto a la dignidad inherente al ser humano y que las penas privativas de la libertad deben tener como finalidad esencial la reforma y readaptación social.

En el mismo sentido, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela)¹¹⁷ fijan límites a las medidas de aislamiento y proscriben aquellas condiciones que puedan constituir tratamientos crueles, inhumanos o degradantes.

En consecuencia, las limitaciones de comunicación previstas en el artículo 139B deben entenderse como restricciones funcionales destinadas a neutralizar riesgos concretos y no como autorizaciones

¹¹⁵Corte Constitucional, Sentencias T-153 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-388 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa; T-762 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; y SU-122 de 2022, M.P. Diana Fajardo Rivera, Cristina Pardo Schlesinger y José Fernando Reyes Cuartas.

¹¹⁶ Organización de los Estados Americanos. (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), art. 5. San José, Costa Rica, 22 de noviembre de 1969. <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/documentos-basicos/convencion-americana-derechos-humanos.pdf>

¹¹⁷ Naciones Unidas. (2015). Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela). Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. <https://docs.un.org/es/A/RES/70/175>

para una incomunicación absoluta. El núcleo de derechos relacionado con la defensa técnica, el acceso a la salud, la dignidad y las garantías judiciales debe permanecer incólume, tal como lo precisa el propio artículo al excluir del régimen de vigilancia el contenido de las comunicaciones entre el interno y su defensor.

El derecho comparado demuestra que mecanismos semejantes pueden coexistir con sistemas democráticos cuando están acompañados de garantías suficientes. En Estados Unidos, las denominadas *Special Administrative Measures*¹¹⁸ permiten restringir determinados canales de comunicación cuando existe riesgo sustancial asociado a terrorismo u otras conductas especialmente graves, pero las medidas deben mantener relación con el peligro cuya neutralización se pretende.

4. COLABORACIÓN EFICAZ REFORZADA Y SOMETIMIENTO INDIVIDUAL

1. Fundamento de la justicia premial

La política criminal propuesta no se agota en mecanismos restrictivos. También incorpora, a través del Estatuto de colaboración eficaz, incentivos destinados a debilitar las organizaciones desde su interior.

La colaboración eficaz se sustenta en la denominada justicia premial. Esta figura parte de reconocer consecuencias jurídicas favorables para quien, además de asumir responsabilidad penal, realiza aportes relevantes para la administración de justicia. La Corte Constitucional, en la Sentencia C-516 de 2007¹¹⁹, reconoció que los mecanismos de justicia consensuada pueden contribuir a humanizar la actuación procesal y la pena, obtener pronta y cumplida justicia, favorecer la solución de los conflictos derivados del delito y propiciar la reparación integral.

El Estatuto de colaboración eficaz de este título exige, sin embargo, una condición adicional. No resulta suficiente aceptar responsabilidad. La persona debe suministrar una colaboración eficaz que permita obtener resultados concretos relacionados con la identificación, investigación o desarticulación de la organización.

Esta exigencia responde a las características particulares de la criminalidad organizada. La compartimentación de información, la división funcional del trabajo criminal, las cadenas jerárquicas y los mecanismos de clandestinidad dificultan que las autoridades obtengan desde el exterior la totalidad de la información necesaria para comprender y desmontar la estructura. En estos escenarios, la cooperación de quienes conocen internamente la organización puede permitir identificar responsables, fuentes de financiación, bienes ilícitos, planes criminales o mecanismos de comunicación.

La legitimidad del beneficio depende, por tanto, de la existencia de una relación proporcional entre aquello que el Estado concede y la utilidad efectiva de la colaboración, tal como lo recoge el artículo que crea el Estatuto de colaboración eficaz al condicionar la rebaja de pena a la colaboración prestada antes de la audiencia de formulación de imputación y a su verificación por parte de la Fiscalía.

2. Condicionalidad, verificación y control de los beneficios

La colaboración eficaz no constituye una prerrogativa automática. El artículo sobre condiciones y revocatoria de este título condiciona sus beneficios a la comprobación de la información, a la cesación de actividades delictivas y al mantenimiento de una cooperación efectiva con la administración de justicia. La mendacidad, la reincidencia o el ocultamiento de información relevante determinan la pérdida de los beneficios concedidos.

Esta estructura responde a la propia naturaleza de la justicia premial. La diferenciación punitiva se justifica porque el colaborador realiza una contribución jurídicamente relevante que no se presenta respecto de quien continúa desarrollando actividades criminales.

El régimen encuentra además un antecedente directo en el ordenamiento colombiano. El artículo 142A de la Ley 1708 de 2014¹²⁰ regula la negociación patrimonial por colaboración efectiva dentro de los procesos de extinción de dominio y permite reconocer determinados beneficios cuando la cooperación contribuye materialmente a los fines de la administración de justicia, antecedente que el Estatuto de colaboración eficaz recoge expresamente al remitir a esos mismos beneficios.

El derecho comparado confirma igualmente esta lógica. En Estados Unidos, el §5K1.1 de las *Federal Sentencing Guidelines*¹²¹ permite considerar para la reducción de la pena factores como utilidad, veracidad, completitud y oportunidad de la información suministrada. El Código Procesal Penal

¹¹⁸ This is still a profession: Special administrative measures, the sixth amendment, and the practice of law. (s/f). Columbia.edu. Recuperado el 11 de septiembre de 2026, de <https://hrlr.law.columbia.edu/hrlr/this-is-still-a-profession-special-administrative-measures-the-sixth-amendment-and-the-practice-of-law/>

¹¹⁹ Corte Constitucional de Colombia. (2009). Sentencia C-240 de 2009. 1 de abril de 2009.

¹²⁰ Colombia. Congreso de la República. (2014). Ley 1708 de 2014, por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio. Diario Oficial No. 49.039, 20 de enero de 2014. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1708_2014.html

¹²¹ United States Sentencing Commission. (2025). Guidelines manual: § 5K1.1. Substantial assistance to authorities.

peruano¹²², por su parte, desarrolla un procedimiento autónomo de colaboración eficaz en el que la información debe ser objeto de corroboración antes de producir beneficios.

El denominador común consiste en que el beneficio debe depender de resultados objetivamente verificables y no de la mera disposición subjetiva a colaborar.

3. Humanización de la respuesta penal y tratamiento diferenciado

El reconocimiento de beneficios por colaboración no contradice una política criminal rigurosa. Humanizar la justicia penal no significa renunciar al ejercicio del poder punitivo. Significa reconocer que la pena no constituye una finalidad autónoma y que su intensidad puede responder también a comportamientos posteriores jurídicamente relevantes.

Quien abandona voluntariamente una organización, acepta responsabilidad, entrega información veraz y contribuye de manera efectiva a su desarticulación se encuentra en una situación jurídicamente distinta de quien continúa participando en la actividad delictiva. Esta diferencia constituye una base objetiva para establecer tratamientos punitivos diferentes.

Esta dimensión puede comprenderse igualmente desde una perspectiva doctrinal garantista. Luigi Ferrajoli, en *Derecho y razón*¹²³, En su “Teoría del garantismo penal”, construye el ejercicio del poder punitivo sobre la necesidad de someterlo a límites y garantías que impidan que la defensa social se convierta en justificación de una intervención ilimitada. En igual dirección, Claus Roxin, en *Política criminal y sistema del Derecho Penal*¹²⁴, plantea la necesidad de integrar los objetivos de política criminal dentro de un sistema jurídico que conserve los principios y límites propios del derecho penal.

Estas concepciones permiten comprender que eficacia y garantías no son valores contrapuestos. Un sistema puede perseguir con rigor estructuras criminales y, simultáneamente, establecer tratamientos diferenciados cuando estos contribuyan de manera demostrable a objetivos legítimos de política criminal.

4. Límites frente a las víctimas y a los máximos responsables

La justicia premial encuentra, sin embargo, límites especialmente estrictos frente a graves violaciones de derechos humanos y graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Por ello, el artículo sobre exclusión de máximos responsables de este título excluye a los máximos responsables de crímenes atroces, crímenes de lesa humanidad y graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario de los beneficios máximos, quienes solo podrán acceder a rebajas parciales.

La Sentencia C-080 de 2018¹²⁵ reiteró que cualquier tratamiento penal diferenciado debe ser compatible con los derechos de las víctimas y con la obligación estatal de investigar, juzgar y sancionar graves violaciones de derechos humanos y graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

La colaboración puede incidir en la individualización de la respuesta penal, pero no convertirse en un mecanismo que vacíe materialmente las obligaciones internacionales del Estado o genere espacios de impunidad. La propuesta mantiene, de esta manera, un equilibrio entre eficacia investigativa, justicia premial y protección efectiva de los derechos de las víctimas.

5. Protección del colaborador y debilitamiento estructural

La efectividad de un régimen de colaboración depende también de la capacidad estatal para proteger a quienes suministran información contra organizaciones violentas. El artículo sobre protección integral de este título prevé que el colaborador y su núcleo familiar puedan acceder al proceso de protección de testigos de la Fiscalía General de la Nación, según el nivel de riesgo. La protección no constituye un beneficio adicional sino una condición de eficacia.

La misma lógica justifica el artículo sobre deserción de mandos medios, que ordena al Gobierno nacional implementar un programa dirigido específicamente a esta población. Estas personas suelen desempeñar funciones de enlace entre las direcciones superiores y los componentes territoriales u operativos de las organizaciones listadas. Su desvinculación puede afectar simultáneamente las cadenas de mando, la transmisión de órdenes y la estabilidad territorial de la organización.

El estatuto incorpora, además, una regla de cierre: en ningún caso una persona listada o perteneciente a una organización listada podrá acceder al principio de oportunidad. La exclusión encuentra fundamento directo en el artículo 250 de la Constitución, que autoriza a la Fiscalía a aplicar el principio de oportunidad únicamente en los casos que establezca la ley, de modo que corresponde al legislador definir sus límites. La razón de política criminal es evidente: el principio de oportunidad

¹²²Perú. (2004). Código Procesal Penal, Decreto Legislativo No. 957. Sección VI, Proceso por colaboración eficaz, arts. 472 y ss.

https://scholarship.law.columbia.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1817&context=faculty_scholarship

¹²³ Ferrajoli, L. (2025). Derecho y razón: Teoría del garantismo penal (11.ª ed.). Trotta.

¹²⁴ Roxin, C. (2006). Política criminal y sistema del Derecho Penal (F. Muñoz Conde, Trad.; 2.ª ed.). Hammurabi.

¹²⁵ Corte Constitucional de Colombia. (2018). Sentencia C-080 de 2018. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-080-18.htm>

supone renunciar a la persecución penal a cambio de un beneficio para la justicia, y frente a los integrantes de organizaciones terroristas ese beneficio debe canalizarse por la vía más exigente de la colaboración eficaz, sujeta a verificación, corroboración y revocatoria, y no por la de la renuncia a la acción.

Se busca así que la colaboración y el sometimiento individual operen no solamente como mecanismos procesales, sino como instrumentos de debilitamiento estructural.

5. PREVENCIÓN DEL RECLUTAMIENTO

1. El deber reforzado de protección de niños, niñas y adolescentes

La respuesta estatal frente a organizaciones terroristas y criminales resulta incompleta si actúa únicamente cuando las conductas ya han sido ejecutadas. Una política criminal integral debe incorporar mecanismos de prevención capaces de intervenir sobre las condiciones que permiten la renovación y reproducción de estas estructuras.

Uno de los fenómenos que exige especial atención es el reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes. El artículo 44 de la Constitución reconoce la prevalencia de sus derechos fundamentales e impone al Estado, la familia y la sociedad un deber reforzado de protección. La consecuencia de este mandato es clara, el Estado no satisface sus obligaciones únicamente mediante la tipificación penal del reclutamiento ilícito, debe adoptar medidas destinadas a identificar anticipadamente situaciones de riesgo, impedir la captación y activar mecanismos inmediatos de protección.

Por ello, el artículo que crea el Sistema de Alerta Temprana de reclutamiento lo articula con instituciones educativas, el ICBF, las personerías municipales y los liderazgos comunitarios. La importancia de este diseño radica en que reconoce que los riesgos de reclutamiento pueden manifestarse inicialmente en escenarios escolares, familiares y comunitarios y no necesariamente en espacios accesibles de manera inmediata a las autoridades judiciales.

El diseño del Sistema de Alerta Temprana debe leerse en armonía con la Ley 2590 de 2026, “por medio de la cual se modifican el artículo 162 y el artículo 188D de la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones. Por la niñez y adolescencia libre”, publicada en el Diario Oficial 53.548 del 9 de julio de 2026. Esa ley elevó la pena del reclutamiento ilícito a prisión de cuatrocientos ochenta (480) a seiscientos (600) meses, reformuló el tipo de uso de niñas, niños y adolescentes en la comisión de delitos con una pena de dieciocho (18) a treinta (30) años, agravada de una tercera parte a la mitad cuando el uso “les involucre con grupos armados o estructuras criminales”, y dispuso que el consentimiento del menor “no constituirá causal de exoneración de la responsabilidad penal”.¹²⁶ En materia de prevención, la Ley 2590 ordenó al Gobierno nacional adoptar por decreto el Plan Nacional de Prevención del Reclutamiento, Uso, Utilización y Violencia Sexual contra Niñas, Niños y Adolescentes; dispuso que los documentos de la Defensoría del Pueblo que identifiquen escenarios de riesgo “activarán de manera obligatoria, la focalización territorial de los programas existentes” en las entidades que integran la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, CIPRUNNA; creó el Observatorio nacional de reclutamiento y uso de menores en la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, encargado de triangular la información del Ministerio del Interior, la Fiscalía, la Defensoría, el ICBF y la Policía Nacional, y de articularse con el sistema de alertas tempranas sobre la niñez previsto en el artículo 4 de la Ley 2242 de 2022; creó el Equipo Nacional de Acción Inmediata bajo el liderazgo del ICBF; ordenó conformar Mesas Departamentales y Equipos de Acción Inmediata municipales; y previó un protocolo con las plataformas digitales, una línea de denuncia y medidas de restablecimiento de derechos, permanencia educativa y prórroga excepcional de las medidas de protección.¹²⁷

El proyecto no sustituye ni duplica esa arquitectura. El Sistema de Alerta Temprana que crea se concibe como el componente especializado, dentro del sistema general de la Ley 2590 de 2026, que atiende el riesgo específico de reclutamiento por organizaciones incluidas en el Registro Nacional de Organizaciones y Actores Terroristas, y por eso articula a las instituciones educativas, al ICBF, a las personerías y a los liderazgos comunitarios, que son los mismos actores que la Ley 2590 vincula a los Equipos de Acción Inmediata. Las alertas que produzca deben alimentar el Observatorio nacional del artículo 5 de esa ley y activar, por la vía de la CIPRUNNA, la focalización obligatoria que su artículo 4 ordena. Y la ruta de salida protegida del proyecto, que trata a los menores desvinculados como víctimas con restablecimiento de derechos, coincide con el derecho que el artículo 4 de la Ley 2590 reconoce a las víctimas de reclutamiento a ser remitidas al programa de atención especializada del ICBF y con la prórroga excepcional de medidas de su artículo 12. Durante el trámite el Gobierno nacional propondrá los ajustes de redacción que sean necesarios para que el articulado remita de manera expresa a la Ley 2590 de 2026 y para que las funciones del Sistema de Alerta Temprana se integren, sin solapamientos, en las instancias que esa ley creó.

¹²⁶Ley 2590 de 2026, artículos 2 y 3.

¹²⁷Ley 2590 de 2026, artículos 4 a 13.

2. Bloque de constitucionalidad aplicable

La prevención del reclutamiento también responde a compromisos internacionales vinculantes para Colombia. La Corte Constitucional, en Sentencia C-240 de 2009¹²⁸, examinó la Convención sobre los Derechos del Niño, su Protocolo Facultativo relativo a la participación de niños en conflictos armados y el Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo, y señaló que estos instrumentos integran el marco jurídico internacional aplicable a Colombia en materia de prevención del reclutamiento.

El artículo 4 del Protocolo Facultativo establece que los grupos armados distintos de las fuerzas armadas estatales no deben reclutar ni utilizar en hostilidades a menores, mientras que el artículo 4.3.c del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra¹²⁹ prohíbe el reclutamiento de menores de quince años en fuerzas o grupos armados. La protección que desarrolla este título se enmarca así en el artículo 93 de la Constitución y en la interpretación sistemática del bloque de constitucionalidad.

Conviene detallar ese marco, porque de él dependen tanto la obligación de prevenir como el tratamiento de los menores desvinculados como víctimas. El artículo 44 de la Constitución dispone que los niños serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos, que gozarán también de los demás derechos consagrados en los tratados internacionales ratificados por Colombia, y que sus derechos prevalecen sobre los derechos de los demás. Por la vía del artículo 93, integran el bloque de constitucionalidad en sentido estricto, como tratados de derechos humanos que prohíben su limitación en los estados de excepción, la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por la Ley 12 de 1991, cuyo artículo 38 obliga a los Estados a adoptar todas las medidas posibles para que las personas menores de quince (15) años no participen directamente en las hostilidades y a abstenerse de reclutarlas; el Protocolo Facultativo relativo a la participación de niños en los conflictos armados, aprobado por la Ley 833 de 2003 y revisado en la Sentencia C-172 de 2004, que en su artículo 4 dispone que los grupos armados distintos de las fuerzas armadas de un Estado “no deben en ninguna circunstancia reclutar o utilizar en hostilidades a menores de 18 años” y obliga a los Estados a tipificar esas prácticas; y el Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo sobre las peores formas de trabajo infantil, aprobado por la Ley 704 de 2001 y revisado en la Sentencia C-535 de 2002, que en su artículo 3 incluye entre esas formas “el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados”.¹³⁰

Por la vía del derecho internacional humanitario, que también integra el bloque de constitucionalidad conforme a la jurisprudencia constante de la Corte desde la Sentencia C-225 de 1995, el artículo 4, numeral 3, literal c), del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra, aprobado por la Ley 171 de 1994, prohíbe reclutar a los niños menores de quince (15) años en las fuerzas o grupos armados y permitir que participen en las hostilidades, y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, aprobado por la Ley 742 de 2002 y revisado en la Sentencia C-578 de 2002, tipifica como crimen de guerra en los conflictos armados no internacionales “reclutar o alistar niños menores de 15 años en las fuerzas armadas o grupos o utilizarlos para participar activamente en hostilidades”.¹³¹ A ello se suman, como parámetros de interpretación, las Resoluciones 1612 (2005) y 1882 (2009) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que establecieron el mecanismo de supervisión y presentación de informes sobre los niños y los conflictos armados y que han incluido a Colombia entre las situaciones bajo seguimiento, y los Principios y Directrices sobre los niños vinculados a fuerzas o grupos armados, conocidos como Principios de París, de 2007, que orientan el tratamiento de los menores desvinculados como víctimas.

La Corte Constitucional ha extraído de ese marco tres (3) reglas que el proyecto acoge. La primera, fijada en la Sentencia C-203 de 2005, es que los menores desvinculados de los grupos armados ilegales son ante todo víctimas del delito de reclutamiento, lo que no excluye su responsabilidad conforme al sistema de responsabilidad penal para adolescentes, pero obliga a que cualquier actuación en su contra esté orientada por su interés superior y por el restablecimiento de sus derechos.¹³² La segunda, desarrollada en el Auto 251 de 2008, dentro del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, es que el reclutamiento forzado es uno de los riesgos específicos que el conflicto armado genera sobre los

¹²⁸ Corte Constitucional de Colombia. (2009). Sentencia C-240 de 2009. 1 de abril de 2009. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-240-09.htm>

¹²⁹ Comité Internacional de la Cruz Roja. (1977). Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, art. 4.3.c. Ginebra, 8 de junio de 1977. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/protocol-additional-geneva-conventions-12-august-1949-and-0>

¹³⁰ Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 38; Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, artículo 4; Convenio 182 de la OIT, artículo 3, literal a). Corte Constitucional, Sentencias C-172 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño, y C-535 de 2002, M.P. Jaime Araújo Rentería.

¹³¹ Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, artículo 4, numeral 3, literal c); Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, artículo 8, numeral 2, literal e), inciso vii). Corte Constitucional, Sentencias C-225 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero, y C-578 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹³² Corte Constitucional, Sentencia C-203 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

niños, niñas y adolescentes, y que el Estado tiene la obligación de adoptar programas de prevención con enfoque diferencial en los territorios afectados.¹³³ La tercera, contenida en la Sentencia C-240 de 2009, ya citada, es que los tipos penales de reclutamiento ilícito deben interpretarse a la luz de esos instrumentos y que la protección se extiende a todos los menores de dieciocho (18) años. La Ley 2590 de 2026 y el título de prevención del reclutamiento de este proyecto son desarrollos de esas tres (3) reglas.

3. Víctimas y ruta de salida protegida

La incorporación de niños, niñas y adolescentes a estructuras armadas o criminales no puede ser analizada mediante los mismos parámetros utilizados para integrantes adultos. La Ley 1448 de 2011 reconoce como víctimas a los niños, niñas y adolescentes desvinculados de grupos armados organizados al margen de la ley cuando su desvinculación se produce siendo menores de edad y establece su derecho al restablecimiento integral.

La jurisprudencia constitucional ha reiterado que la utilización de menores en contextos armados amenaza derechos especialmente sensibles como la vida, integridad, libertad y educación, y que la protección no desaparece por la existencia aparente de una incorporación voluntaria. Por esta razón, el artículo sobre ruta de salida protegida de este título dispone que los menores desvinculados de organizaciones listadas serán tratados en todo caso como víctimas, con restablecimiento de derechos.

El proyecto adopta, en consecuencia, una concepción de la prevención que opera en dos (2) momentos, antes del reclutamiento, mediante identificación de señales de riesgo y activación de mecanismos inmediatos de protección, y después de la desvinculación, mediante restablecimiento de derechos, recuperación y reintegración familiar y social.

El ICBF ha identificado entre los factores asociados al riesgo de vinculación fenómenos como violencia intrafamiliar, violencia sexual, ausencia de oportunidades, dificultades de acceso a educación y salud, presencia de actores armados y contextos territoriales de violencia. Por ello, el Sistema de Alerta Temprana debe concebirse como una herramienta de intervención territorial y no exclusivamente como un mecanismo de recolección de información criminal, de manera que una alerta produzca una respuesta estatal efectiva destinada a reducir el riesgo antes de que la incorporación ocurra.

6. La acción de aprehensión preventiva abreviada y la destinación de los bienes

El sexto instrumento actúa sobre el patrimonio de las organizaciones y actores listados. El proyecto crea la acción real de aprehensión preventiva judicial abreviada, de conocimiento de los jueces penales especializados, autónoma e independiente tanto de la acción penal como de la extinción de dominio regulada en la Ley 1708 de 2014, que procede sobre los bienes de personas u organizaciones listadas y de sus testafierros cuando el patrimonio resulte desproporcionado frente a la actividad económica lícita demostrada y no se justifique su origen legítimo.

La acción la ejerce la Fiscalía General de la Nación por conducto de los fiscales delegados competentes, conforme a las reglas ordinarias de distribución de competencias, y el Fiscal General puede asumir directamente su conocimiento cuando la gravedad, la complejidad o la trascendencia nacional del asunto lo ameriten, facultad que replica la que el ordenamiento ya le reconoce en otras actuaciones de especial relevancia.

La razón de ser de esta acción es de eficacia temporal. La experiencia del país muestra que los procesos de extinción de dominio, pese a su idoneidad conceptual, tardan años en producir efectos sobre bienes que entre tanto se transfieren, se fragmentan o pierden valor, mientras la organización conserva la renta que sostiene su capacidad de daño. La acción abreviada no sustituye la extinción de dominio ni la desplaza; ofrece una respuesta anticipada, concentrada en audiencias, frente a un universo estrecho de sujetos que ya han sido objeto de un acto administrativo motivado y controlable judicialmente.

Su diseño se apoya en la jurisprudencia constitucional sobre la extinción de dominio. Al revisar la Ley 333 de 1996 y luego la Ley 793 de 2002, la Corte Constitucional sostuvo que la acción de extinción de dominio es de naturaleza constitucional, autónoma, directa y distinta del proceso penal, que se dirige contra los bienes y no contra la persona, y que en ella opera una distribución de la carga de la prueba conforme a la cual, acreditados por el Estado los elementos que comprometen la licitud del patrimonio, corresponde al afectado demostrar su origen legítimo, sin que ello vulnere la presunción de inocencia, que es garantía propia del derecho sancionador.¹³⁴ Sobre esa base, el artículo 34 de la Constitución, que prohíbe la confiscación y a la vez autoriza la extinción del dominio de los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro público o con grave deterioro de la moral social, es el fundamento directo de la figura que el proyecto incorpora.

¹³³Corte Constitucional, Auto 251 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹³⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-374 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, y Sentencia C-740 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

7. La Autoridad de Sanciones Financieras Dirigidas y la persecución del sistema de economías ilícitas

El séptimo instrumento traduce en institucionalidad la Recomendación 6 del Grupo de Acción Financiera Internacional, expuesta en la sección II de esta exposición, conforme a la cual los países deben contar con la capacidad de designar personas y entidades en el orden nacional y de congelar sus fondos sin demora. Para ello el proyecto crea la Autoridad de Sanciones Financieras Dirigidas, adscrita a la Unidad de Información y Análisis Financiero, competente para ordenar y ejecutar el congelamiento dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la inclusión en el Registro, con remisión inmediata al juez penal especializado para el control judicial posterior automático, para publicar y mantener la lista consolidada de consulta obligatoria, para imponer sanciones administrativas a quienes operen con listados o incumplan sus deberes de consulta, congelamiento y reporte, para celebrar acuerdos de cooperación con la Oficina de Control de Activos Extranjeros de los Estados Unidos y con sus homólogos, y para ordenar el congelamiento de billeteras y activos virtuales.

El congelamiento no es una sanción sino una medida cautelar, y por eso el articulado lo rodea de garantías: notificación al afectado con indicación de los recursos procedentes, preservación de los recursos básicos de subsistencia y de los gastos de defensa conforme a los estándares internacionales, y control judicial posterior automático dentro de las setenta y dos (72) horas. Esas tres condiciones son precisamente las que la experiencia internacional identificó como ausentes en los primeros años del régimen de sanciones de las Naciones Unidas y las que dieron lugar a la creación de la Oficina del Ombudsperson.

Mención aparte merece la suspensión administrativa de la personería jurídica, los contratos estatales y las cuentas de las personas jurídicas respecto de las cuales existan motivos fundados de que sirven de fachada, instrumento o canal de financiación de una organización listada. Se trata de una medida que incide sobre el derecho de asociación del artículo 38 de la Constitución, y por eso el proyecto la configura como cautelar y transitoria: adoptada la suspensión, la Autoridad debe presentar de manera automática e inmediata demanda de disolución ante el juez penal especializado, quien confirma o revoca en un término no mayor a sesenta (60) días y en procedimiento con audiencia de la persona jurídica afectada, y la ausencia de demanda oportuna o el vencimiento del término sin decisión dejan sin efectos la suspensión. El párrafo excluye de la medida administrativa a las asociaciones sindicales, para las cuales solo procede la vía judicial, en acatamiento del inciso cuarto del artículo 39 de la Constitución y de la jurisprudencia que ha declarado inconstitucional toda forma de cancelación o suspensión administrativa de la personería sindical.¹³⁵

8. El Alto Comisionado contra el Terrorismo

El octavo instrumento no persigue ni sanciona: supervisa. El proyecto crea el Alto Comisionado contra el Terrorismo, adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, elegido por el Presidente de la República para un periodo institucional fijo de cinco (5) años sin posibilidad de reelección, con exigencias de formación y de experiencia acreditada en asuntos de defensa y seguridad nacional. La creación del cargo y la definición de sus funciones corresponden al Congreso en ejercicio de la competencia que le atribuye el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución para determinar la estructura de la administración nacional.

Sus funciones son de control: supervisar la aplicación del Registro, de las medidas individuales de control judicial, del régimen penitenciario especial y de la disolución de estructuras de fachada; acceder, con las seguridades correspondientes, a la información necesaria; emitir concepto previo en las revisiones periódicas del Registro y en las decisiones de suspensión condicionada; tramitar las quejas de las personas afectadas y darles traslado a las autoridades disciplinarias, fiscales y judiciales; y rendir informe anual público al Congreso de la República, que las autoridades concernidas deben responder de manera motivada. El periodo fijo y la rendición de cuentas ante el Congreso son las dos condiciones que hacen creíble esa supervisión, y explican por qué el Gobierno nacional considera que este órgano, más que un añadido institucional, es una pieza de legitimidad del conjunto.

9. La trazabilidad de los minerales estratégicos y el régimen de los activos virtuales

El noveno instrumento se dirige a las dos rutas por las que hoy circula con mayor facilidad la renta criminal. La primera es la del oro y demás minerales estratégicos, cuya magnitud quedó documentada en la sección III de esta exposición. El proyecto crea el Sistema Nacional de Trazabilidad de Minerales Estratégicos, que comprende el registro único obligatorio de mineros, plantas de beneficio, comercializadoras, fundidoras, exportadoras y transportadores; el registro de la capacidad de producción técnica estimada de cada título; el comprobante digital de origen por lote; la guía electrónica de transporte; el cotejo automático entre los volúmenes declarados y la capacidad registrada, con reporte obligatorio de las desviaciones significativas a la Unidad de Información y Análisis Financiero y a la Fiscalía; las obligaciones reforzadas de debida diligencia sobre la cadena de

¹³⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-797 de 2000, M.P. Antonio Barrera Carbonell, en concordancia con el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo.

suministro; y la interoperabilidad en tiempo real con la Fuerza Pública, la Policía Fiscal y Aduanera, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y la Autoridad de Sanciones Financieras Dirigidas. El sistema se completa con las rutas fiscales de minerales, con la declaración fronteriza a partir de diez mil dólares y con una presunción administrativa de origen ilícito que admite prueba en contrario y que expresamente no sustituye el estándar probatorio penal.

Ese conjunto de obligaciones no recae sobre la minería tradicional. El articulado dispone que el transporte en cantidad igual o inferior al umbral de porte, realizado por minero de subsistencia o pequeño minero inscrito, solo requiere la inscripción vigente, y el tipo penal de explotación ilícita agravada excluye de manera expresa la minería de subsistencia y la formalización debidamente otorgada o reconocida. La medida se dirige, en consecuencia, a la escala industrial de la extracción criminal y a los eslabones de comercialización, transformación y exportación, que son los que permiten que el mineral de origen ilícito adquiera apariencia de licitud.

La segunda ruta es la de los activos virtuales. El proyecto somete a los proveedores de servicios de activos virtuales que operen en Colombia a un régimen de licencia, conforme a la Recomendación 15 del Grupo de Acción Financiera Internacional, con obligaciones de debida diligencia del cliente, con la regla de viaje sobre la información del ordenante y del beneficiario en cada transferencia, con el reporte de operaciones sospechosas a la Unidad de Información y Análisis Financiero y con el deber de congelamiento inmediato de billeteras y activos cuando así lo ordene la Autoridad de Sanciones Financieras Dirigidas. A ello se suma la creación de una unidad forense especializada en criptoactivos y análisis de cadenas de bloques en la Fiscalía General de la Nación, sin la cual la obligación carecería de capacidad estatal que la respalde.

10. La defensa contra sistemas no tripulados y la protección de la infraestructura crítica y estratégica

El décimo instrumento responde al cambio en los métodos de ataque documentado en la sección III. De una parte, el proyecto autoriza expresamente a la Fuerza Pública para detectar, identificar, clasificar, monitorear, seguir, intervenir y neutralizar sistemas no tripulados utilizados de manera hostil o que representen una amenaza real o inminente contra la vida o la integridad de las personas, las instalaciones de la Fuerza Pública o la infraestructura crítica o estratégica, y le permite emplear para ello medidas de inhibición, interferencia, degradación, engaño o suplantación de señales, además de otros medios legalmente autorizados. Esa autorización no es una habilitación en blanco: el articulado la sujeta a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, racionalidad, precaución, gradualidad y seguridad operacional, ordena minimizar los riesgos sobre las personas y los bienes, exige una evaluación objetiva de la amenaza y del riesgo con criterios definidos, dispone que prevalezca la protección de la vida y la integridad, y prevé la preservación de los elementos neutralizados como elementos materiales probatorios cuando las condiciones lo permitan. El Programa Nacional de Capacidades contra Sistemas No Tripulados completa el diseño en el plano de los medios.

De otra parte, el proyecto crea el Sistema Nacional de Protección y Resiliencia de la Infraestructura Crítica y Estratégica, con un Catálogo Nacional de carácter reservado que identifica y categoriza las infraestructuras y los corredores estratégicos, y con el Centro Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas y Estratégicas como autoridad coordinadora adscrita al Consejo de Seguridad Nacional. Los operadores críticos, públicos y privados, quedan obligados a mantener un análisis de riesgos actualizado, a adoptar un plan de protección y resiliencia, a designar un oficial de enlace, a reportar los incidentes significativos, a participar en los ejercicios periódicos y a adoptar planes de continuidad ante ataques combinados. Esas obligaciones limitan la libertad económica, pero lo hacen dentro del margen que el artículo 333 de la Constitución reconoce al legislador cuando el interés social, el ambiente o el patrimonio cultural lo exigen, y vienen acompañadas de incentivos tributarios y de aseguramiento para quienes acrediten cumplimiento sobresaliente.

El título se completa con cuatro disposiciones operativas. La primera ordena que las infraestructuras críticas de primera categoría cuenten obligatoriamente con sistemas de defensa contra aeronaves no tripuladas hostiles, operados conforme al marco legal de empleo de esas capacidades por la Fuerza Pública, lo que conecta este título con el régimen de defensa antidrones descrito en el párrafo anterior. La segunda ordena al Gobierno nacional reorganizar, articular y fortalecer el esfuerzo operacional destinado a la protección de la infraestructura crítica y estratégica, de acuerdo con la priorización dinámica del Catálogo Nacional, mediante la asignación de capacidades, medios tecnológicos, esquemas de coordinación y protocolos de respuesta del sector Defensa, sin perjuicio de las competencias de las autoridades civiles. La tercera dispone que esa infraestructura cuente con vigilancia tecnológica integrada, esto es, sensores, videovigilancia y sistemas no tripulados de la Fuerza Pública y de las entidades gubernamentales, para la detección temprana de válvulas ilícitas, cargas explosivas y bloqueos, articulada al Centro Nacional de Protección y a los centros de operaciones de los operadores críticos. Y la cuarta fija un régimen de transición de doce (12) meses dentro del cual el Gobierno nacional debe expedir la primera versión del Catálogo Nacional, poner en funcionamiento el Centro Nacional de Protección y reglamentar los plazos de cumplimiento de

las obligaciones de los operadores, con lo cual esas obligaciones no se hacen exigibles de manera inmediata ni sorpresiva.

Sobre el régimen sancionatorio de este título el Gobierno nacional formula una precisión. El articulado remite al reglamento la determinación de las sanciones administrativas por incumplimiento de las obligaciones de los operadores críticos. Comoquiera que el principio de legalidad se aplica también, aunque con menor rigor, al derecho administrativo sancionador, el Gobierno propondrá a los ponentes que la propia ley defina las conductas sancionables, la clase de sanciones y sus límites máximos, y deje al reglamento únicamente los criterios de graduación, de manera que la remisión no se convierta en una habilitación en blanco.

11. El derecho internacional humanitario en la conducción de hostilidades y la competencia en materia de tutela

El proyecto incorpora, finalmente, disposiciones que no dependen del Registro pero que completan el marco de actuación del Estado frente a las estructuras armadas, agrupadas en un título propio sobre el marco jurídico y las capacidades del Estado para enfrentar las amenazas terroristas. El primer capítulo de ese título precisa que las operaciones militares ofensivas contra los Grupos Armados Organizados que sean parte en el conflicto armado no internacional se rigen por el derecho internacional humanitario aplicable a la conducción de hostilidades, como marco jurídico especial que gobierna el uso de la fuerza en ese contexto. Exige que su planeación, autorización y ejecución se apoyen en información generada por un organismo de inteligencia sobre la determinación de los objetivos militares, los antecedentes que demuestran esa calidad, la necesidad y la ventaja militar prevista, la presencia o proximidad de población civil y bienes civiles y el contexto geográfico y demográfico del área de operaciones; ordena aplicar los principios de distinción, proporcionalidad y precaución y adoptar las precauciones factibles para reducir al mínimo los daños incidentales y los riesgos para los integrantes de la Fuerza Pública; y reconoce como una de las finalidades del empleo de las capacidades operacionales la de impedir el control ilegal del territorio por parte de esos grupos, que pone en peligro a la población civil.

Esta norma no crea una competencia nueva ni amplía el uso de la fuerza. Codifica estándares que la Corte Constitucional ha reconocido como parte del bloque de constitucionalidad desde la Sentencia C-225 de 1995, al revisar el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra, y que la Ley 1908 de 2018 presupone al exigir la calificación previa de los Grupos Armados Organizados por el Consejo de Seguridad Nacional. Su valor está en la seguridad jurídica: al disponer que la legalidad de las decisiones operacionales se determina conforme al derecho internacional humanitario, atendiendo las circunstancias y la información disponibles al momento de adoptarlas, la ley ofrece a los comandantes un parámetro cierto de actuación y a los jueces un criterio de valoración acorde con la naturaleza de las hostilidades. Al mismo tiempo, esta disposición refuerza la separación que atraviesa todo el proyecto: la designación en el Registro produce efectos administrativos, financieros y penales, mientras que la conducción de hostilidades se rige exclusivamente por el derecho internacional humanitario y recae sobre los Grupos Armados Organizados calificados conforme a la Ley 1908 de 2018.

El segundo capítulo adiciona el artículo 37A al Decreto 2591 de 1991, para atribuir al Consejo de Estado, en primera instancia, el conocimiento de las acciones de tutela que se interpongan contra el Presidente de la República o contra las autoridades del Sector Administrativo de Defensa por acciones u omisiones relacionadas con operaciones de la Fuerza Pública encaminadas a preservar la seguridad nacional. El artículo 86 de la Constitución permite reclamar la protección de los derechos fundamentales ante cualquier juez, pero no impide que la ley, y en particular la ley estatutaria, fije reglas de competencia. La previsión eleva a rango legal y extiende a las autoridades del sector Defensa una pauta que hoy existe solo como regla de reparto: el Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 333 de 2021, dispone que las tutelas contra las actuaciones del Presidente de la República, incluidas las relacionadas con seguridad nacional, se repartan al Consejo de Estado.¹³⁶ La diferencia es de naturaleza jurídica, porque la jurisprudencia constitucional ha precisado que las normas reglamentarias de reparto no son reglas de competencia ni autorizan al juez a declararse incompetente.¹³⁷ El propósito es que las decisiones de alto impacto sobre la conducción de las operaciones sean revisadas por el tribunal supremo de lo contencioso administrativo, con la especialidad y con las condiciones de acceso a información clasificada que esos asuntos exigen, y con la garantía de la doble instancia, sin que ello restrinja en modo alguno la procedencia de la acción ni el derecho de cualquier persona a interponerla.

12. Disposiciones finales

El título de disposiciones finales contiene, además de la regla de tránsito del mecanismo existente ya explicada en la sección IV, tres normas de cierre. La primera establece un régimen especial y

¹³⁶ Decreto 1069 de 2015, artículo 2.2.3.1.2.1, numeral 12, modificado por el artículo 1 del Decreto 333 de 2021.

¹³⁷ Corte Constitucional, Auto 124 de 2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

periódico de evaluación de confiabilidad para los servidores de las unidades de inteligencia, contrainteligencia e investigación criminal dedicadas a organizaciones y actores listados, mediante un estudio de confiabilidad y credibilidad conforme al protocolo que expida el Gobierno nacional. Se trata de una condición de permanencia en unidades de alta sensibilidad y no de un mecanismo sancionatorio: el propio artículo dispone que sus resultados solo pueden emplearse para decisiones de permanencia en la unidad, exige respetar la dignidad humana y la intimidad bajo criterios de proporcionalidad y razonabilidad, y prevé los recursos de reposición y apelación. Su justificación radica en que la filtración de información a las organizaciones listadas pone en riesgo la vida de fuentes, colaboradores y servidores. La segunda regula el intercambio de información de inteligencia y contrainteligencia con organismos homólogos extranjeros respecto de organizaciones y actores listados, que debe regirse por acuerdos escritos que garanticen la finalidad antiterrorista, la reserva, la prohibición de uso para persecución por motivos discriminatorios y la trazabilidad del intercambio, en armonía con la Ley Estatutaria 1621 de 2013. Y la tercera encarga al Ministerio de Relaciones Exteriores, en coordinación con el Consejo de Seguridad Nacional, la ejecución de una estrategia exterior antiterrorista para cerrar el santuario transfronterizo del que se benefician las organizaciones listadas, que comprende la promoción de designaciones internacionales de las estructuras y cabecillas que operan desde el exterior, la cooperación judicial y de inteligencia reforzada con los Estados Unidos y demás socios, los acuerdos operativos con Ecuador, Panamá, Perú y Brasil para la persecución coordinada y la interdicción conjunta, y la gestión ante el GAFI, el GAFILAT y los centros internacionales de beneficio para cerrar las salidas de los minerales estratégicos, con un informe anual al Congreso que incluya métricas de extradiciones, activos congelados en el exterior y designaciones obtenidas. Esta última disposición desarrolla la obligación de la Resolución 1373 (2001) de denegar refugio a quienes financian, planifican o cometen actos de terrorismo.

La iniciativa articula así distintas fases de una misma estrategia de política criminal. Frente a quienes representan un riesgo de participación en actividades terroristas antes o después del proceso penal, las medidas individuales de control judicial. Frente a las conductas ya cometidas, las medidas de carácter penal. Frente a quienes ya han sido condenados y conservan capacidad de influencia criminal, el régimen penitenciario de máxima restricción. Frente a quienes deciden abandonar las organizaciones y colaborar con la justicia, el estatuto de colaboración eficaz. Frente a los niños, niñas y adolescentes expuestos a procesos de reclutamiento, los mecanismos de prevención. Frente al patrimonio y a las rentas que sostienen a las estructuras, la aprehensión preventiva abreviada, las sanciones financieras dirigidas y la trazabilidad de los minerales y de los activos virtuales. Frente a los objetivos materiales del terrorismo, la defensa contra sistemas no tripulados y la protección de la infraestructura crítica y estratégica. Frente a las estructuras armadas que son parte en el conflicto, las reglas del derecho internacional humanitario sobre conducción de hostilidades. Y sobre todo el conjunto, la supervisión del Alto Comisionado contra el Terrorismo.

No se trata de respuestas inconexas. Todas responden a una misma premisa, las organizaciones criminales deben ser enfrentadas no solamente mediante la sanción de conductas individuales, sino mediante la afectación integral de sus condiciones de funcionamiento, financiación, comunicación, renovación y permanencia.

De esta manera, la política criminal proyectada combina prevención, investigación, justicia premial, ejecución penitenciaria y protección de víctimas dentro de una arquitectura jurídica sometida transversalmente a los principios de dignidad humana, legalidad, proporcionalidad, debido proceso, resocialización, protección reforzada de niños, niñas y adolescentes, y respeto por las obligaciones internacionales del Estado colombiano.

El resultado es un modelo que busca fortalecer la capacidad estatal para enfrentar organizaciones terroristas y criminalidad organizada sin desligar la eficacia institucional de las garantías que caracterizan al Estado Social y Democrático de Derecho.

VI. REVISIONES ADICIONALES

1. NATURALEZA ESTATUTARIA DE LA LEY Y TRÁMITE

El artículo 152 de la Constitución reserva a las leyes estatutarias, entre otras materias, la regulación de los derechos y deberes fundamentales de las personas y de los procedimientos y recursos para su protección, y la administración de justicia. La Corte Constitucional ha precisado que esa reserva no cubre toda regulación que toque un derecho fundamental sino “solamente los elementos estructurales esenciales de los derechos fundamentales”, entre ellos “la consagración de límites, restricciones, excepciones y prohibiciones de alcance general” y los procedimientos y recursos “para la protección directa de los derechos”.¹³⁸ Confrontado con ese criterio, el proyecto contiene disposiciones que están comprendidas en la reserva. En primer lugar, atribuye al Consejo de Estado el conocimiento en única instancia del medio de control contra los actos de inclusión y confirmación en el Registro, mediante un procedimiento especial preferente con plazo perentorio, con acceso al

¹³⁸Corte Constitucional, Sentencia C-748 de 2011, fundamento jurídico 2.1.1.3.1.

anexo clasificado y con revisión del fondo, lo que constituye una regla de competencia y de procedimiento que se aparta de la Ley 1437 de 2011 y que afecta la estructura de la administración de justicia. En segundo lugar, crea un catálogo de medidas individuales de control judicial que restringen la libertad de circulación, de residencia y de asociación de personas que no han sido condenadas, materia que constituye una limitación de alcance general a derechos fundamentales. En tercer lugar, regula el régimen de comunicaciones y visitas de personas privadas de la libertad y el procedimiento para su control judicial periódico. Y en cuarto lugar, crea la acción de aprehensión preventiva abreviada y atribuye su conocimiento a los jueces penales especializados, con reglas propias de procedimiento y de distribución de la carga de la prueba, materia que incide de manera directa en la administración de justicia. Por esas razones el Gobierno nacional ha optado por presentar la iniciativa como proyecto de ley estatutaria. Y en quinto lugar, fija una regla de competencia para el conocimiento de la acción de tutela en asuntos operacionales de seguridad nacional, esto es, un aspecto del procedimiento de protección de los derechos fundamentales comprendido en el literal a) del artículo 152 de la Constitución.

Esa decisión tiene consecuencias de trámite que el Congreso debe tener presentes. Conforme al artículo 153 de la Constitución, la aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exige la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, debe efectuarse dentro de una sola legislatura y comprende la revisión previa de la Corte Constitucional. Ello no impide que el proyecto contenga, junto con las disposiciones estatutarias, otras que por sí solas habrían podido tramitarse por ley ordinaria, como los tipos penales y las circunstancias de agravación: la Corte ha reconocido que “las leyes estatutarias, cuando se ocupan de los derechos fundamentales, deben pretender regularlos de manera integral, estructural y completa”, de modo que una regulación integral de una materia estatutaria puede incorporar disposiciones que, aisladamente, habrían sido de ley ordinaria.¹³⁹ Por último, el proyecto no modifica la Ley Estatutaria 1621 de 2013 ni la Ley Estatutaria 1581 de 2012: remite a la primera para el manejo de la información clasificada y para la cooperación internacional de inteligencia, y respeta la exclusión que la segunda hace, en los literales b) y c) de su artículo 2, de las bases de datos que tengan por finalidad la seguridad y defensa nacional, la prevención de la financiación del terrorismo y la inteligencia, sin perjuicio de la aplicación de sus principios.

Resta explicar por qué el proyecto confiere al Presidente de la República precisas facultades extraordinarias en tres materias, pese a que el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución prohíbe otorgarlas para expedir códigos, leyes estatutarias y leyes orgánicas. La respuesta está en el objeto de cada habilitación. Las facultades que aquí se solicitan no versan sobre los aspectos centrales de los derechos, que la Corte Constitucional ha identificado como el núcleo reservado al legislador estatutario, esto es, las prerrogativas básicas que se derivan del derecho, los principios que guían su ejercicio y las restricciones de alcance general. Esos aspectos están definidos en el propio articulado que se somete a consideración del Congreso: las vías de inclusión y el estándar aplicable, los efectos de la designación, el catálogo cerrado de medidas individuales de control judicial y su duración máxima, las causales y los límites del régimen penitenciario de máxima restricción, el medio de control ante el Consejo de Estado, la revisión periódica obligatoria y la petición de exclusión en cualquier tiempo. Ninguno de esos contenidos queda deferido al Ejecutivo.

Las habilitaciones se circunscriben, en cambio, a los aspectos necesarios para operativizar y materializar figuras cuyo diseño sustancial ya quedó agotado en la ley. La primera se dirige a reglamentar el procedimiento de la acción de aprehensión preventiva abreviada, y el propio artículo la acota al disponer que las normas que se expidan deberán regirse por los principios y las reglas del procedimiento aplicable a la extinción de dominio, con lo cual el marco de referencia no lo define el Ejecutivo sino un estatuto legal preexistente. La segunda se dirige a reglamentar el funcionamiento de la oficina del Alto Comisionado contra el Terrorismo, esto es, su organización interna y sus condiciones de operación, no sus funciones ni su periodo, que la ley fija. Y la tercera se dirige a reglamentar el régimen de licencias de los proveedores de servicios de activos virtuales, materia de intervención económica ajena por completo a la reserva estatutaria. Las tres están sujetas al término de seis (6) meses, a la exigencia de precisión que la Constitución impone y al control automático de constitucionalidad que se ejerce sobre los decretos con fuerza de ley.

Con todo, el Gobierno nacional es consciente de que la primera de esas habilitaciones es la que más se aproxima a la frontera, porque recae sobre un procedimiento judicial contenido en una ley estatutaria, y por ello propondrá a los ponentes precisar su alcance de manera que se limite a los aspectos instrumentales de la acción, o incorporar el procedimiento en el propio texto legal, si el Congreso lo estima preferible.

2. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 dispone que en todo momento el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios debe hacerse explícito y ser

¹³⁹Ibidem.

compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, que en la exposición de motivos deben incluirse expresamente los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para su financiamiento, y que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe rendir concepto durante el trámite. La Corte Constitucional ha precisado el alcance de esa norma en las Sentencias C-502 de 2007 y C-315 de 2008: se trata de un parámetro de racionalidad de la actividad legislativa y de un instrumento de colaboración armónica entre las ramas, cuya carga principal recae en el Ministerio de Hacienda, y cuyo incumplimiento por parte del Gobierno no puede convertirse en un veto ni en un obstáculo insuperable para la competencia legislativa del Congreso.¹⁴⁰

El proyecto no ordena gasto en el sentido de crear una apropiación específica ni otorga beneficios tributarios, pero sí produce erogaciones que conviene identificar. La primera es el funcionamiento de la Instancia Técnica del Consejo de Seguridad Nacional, que no crea planta de personal ni entidad nueva, pues se integra con servidores de los ministerios del Interior, de Defensa Nacional, de Justicia y del Derecho y de Relaciones Exteriores, de la Fiscalía General de la Nación y de la UIAF, y opera con las capacidades de la Secretaría del Consejo de Seguridad Nacional, de modo que su costo es marginal y se asume con cargo a los presupuestos de funcionamiento vigentes de esas entidades. La segunda es el mecanismo electrónico de consulta del Registro, a cargo del Ministerio de Defensa Nacional, que puede desarrollarse sobre la infraestructura tecnológica existente del sector defensa y cuyo costo de desarrollo y sostenimiento debe estimarse en el concepto del Ministerio de Hacienda. La tercera es la carga adicional para el Consejo de Estado derivada del procedimiento especial preferente, que por el número previsible de designaciones autónomas nacionales es reducida y se atiende con cargo al presupuesto de la Rama Judicial. La cuarta es la adecuación de pabellones de máxima restricción por parte del INPEC y de la USPEC, que constituye la erogación más significativa y que debe programarse en el Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector justicia, con la advertencia de que esa inversión es además una condición del cumplimiento de las órdenes de la Corte Constitucional en el estado de cosas inconstitucional carcelario. La quinta es el programa de protección de colaboradores y el programa de desertión de mandos medios, que se ejecutan a través del programa de protección de testigos de la Fiscalía General de la Nación y de los programas de reincorporación existentes. Y la sexta es el Sistema de Alerta Temprana de reclutamiento, cuya financiación se integra en el plan de ejecución, presupuesto y mecanismo de seguimiento que el parágrafo 1 del artículo 4 de la Ley 2590 de 2026 ordena definir mediante documento Conpes.

A esos rubros deben agregarse los derivados de los títulos incorporados durante la estructuración del proyecto. La puesta en marcha de la oficina del Alto Comisionado contra el Terrorismo, que opera con una planta reducida adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. La Autoridad de Sanciones Financieras Dirigidas, que se crea al interior de la Unidad de Información y Análisis Financiero y aprovecha sus capacidades de análisis y sus canales de reporte. El Sistema Nacional de Trazabilidad de Minerales Estratégicos, que debe desarrollarse sobre las plataformas que ya administran la Agencia Nacional de Minería y el Ministerio de Minas y Energía, con los ajustes de interoperabilidad que el articulado exige. La unidad forense especializada en criptoactivos de la Fiscalía General de la Nación. El Centro Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas y Estratégicas y la elaboración del Catálogo Nacional. Y el Programa Nacional de Capacidades contra Sistemas No Tripulados, que el propio articulado autoriza financiar con recursos del Presupuesto General de la Nación, del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, de los fondos territoriales y de cooperación internacional, con sujeción a la disponibilidad presupuestal.

Frente a esas erogaciones el proyecto genera, a su vez, recursos. El congelamiento administrativo, la aprehensión preventiva abreviada y la posterior extinción de dominio de los activos de las organizaciones y actores listados, así como los bienes vinculados a los nuevos tipos penales, alimentan el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado y los demás fondos que la ley prevé para la administración de bienes afectados, y su administración productiva por la Sociedad de Activos Especiales busca precisamente preservar ese valor. Conviene precisar, en todo caso, que el artículo 34 de la Constitución prohíbe la confiscación, de modo que la financiación del sistema de infraestructura crítica solo puede nutrirse de bienes que hayan sido objeto de extinción de dominio o de aprehensión preventiva, ajuste de redacción que el Gobierno nacional propone incorporar al articulado. El Gobierno nacional considera, en consecuencia, que la iniciativa es compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, que los costos identificados se atenderán con cargo a los presupuestos de las entidades responsables dentro de los techos de gasto vigentes, y solicita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público rendir el concepto de que trata el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 durante el primer debate.

3. AUSENCIA DE NECESIDAD DE CONSULTA PREVIA

El artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, aprobado por la Ley 21 de 1991 e integrado al bloque de constitucionalidad, impone el deber de consultar a los pueblos

¹⁴⁰Corte Constitucional, Sentencias C-502 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, y C-315 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

indígenas y tribales cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. La Corte Constitucional ha delimitado ese deber a partir de las Sentencias C-030 de 2008 y C-175 de 2009: la consulta es obligatoria cuando la medida afecta directamente a las comunidades, sea porque regula específicamente su situación, sea porque, pese a su carácter general, produce sobre ellas un impacto diferenciado; no lo es cuando la medida se dirige de manera uniforme a toda la población. En la Sentencia C-702 de 2010 precisó que la consulta, cuando procede, debe surtirse antes de la radicación del proyecto, y en la Sentencia SU-123 de 2018 sistematizó los criterios de afectación directa.¹⁴¹

El proyecto no requiere consulta previa porque ninguna de sus disposiciones regula de manera específica la situación de los pueblos indígenas o de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, ni produce sobre ellas un impacto diferenciado. El Registro, las medidas individuales de control judicial, los tipos penales, el régimen penitenciario, el estatuto de colaboración eficaz y los mecanismos de prevención del reclutamiento se dirigen de manera uniforme a toda la población, y la circunstancia de que los territorios étnicos se encuentren entre los más afectados por el terrorismo y por las economías ilícitas, como lo muestran las cifras de la sección III, no convierte a esas comunidades en destinatarias de la ley sino en beneficiarias de la protección que ella ofrece. Dos (2) precisiones refuerzan esa conclusión. La agravación de la explotación ilícita de yacimientos mineros excluye expresamente la minería de subsistencia y la pequeña minería tradicional en proceso de formalización, con lo cual no afecta las prácticas ancestrales de las comunidades. Y el Sistema de Alerta Temprana de reclutamiento se integra en la arquitectura de la Ley 2590 de 2026, cuyo parágrafo 2 del artículo 4 ordena estrategias pedagógicas diferenciadas para comunidades indígenas y afrodescendientes, de modo que el enfoque diferencial se garantiza en la fase de implementación y con participación de las autoridades étnico-territoriales, que esa misma ley vincula a las rutas de prevención. Lo anterior no excluye que, si en el trámite se introdujeran disposiciones con afectación directa, deba agotarse la consulta respecto de ellas, como lo ha admitido la Corte para las modificaciones sobrevinientes.

La misma conclusión se impone respecto del Sistema Nacional de Trazabilidad de Minerales Estratégicos, que es el título que más de cerca podría rozar la vida económica de comunidades étnicas asentadas en zonas de explotación aurífera. El articulado excluye expresamente de sus cargas al minero de subsistencia y al pequeño minero inscrito, para quienes el transporte por debajo del umbral de porte solo exige la inscripción vigente, y el tipo penal de explotación ilícita agravada deja a salvo la minería de subsistencia y los procesos de formalización debidamente reconocidos. Las obligaciones de comprobante de origen, guía electrónica, rutas fiscales y declaración fronteriza recaen sobre la escala industrial y sobre los eslabones de comercialización, transformación y exportación. El Gobierno nacional propondrá, además, que el reglamento que fije el umbral de porte y las rutas fiscales se adopte con participación de las autoridades étnico-territoriales de las zonas afectadas, no porque la ley lo exija como consulta previa, sino porque ese diálogo mejora la calidad y la aceptación de la medida.

4. CONFLICTOS DE INTERÉS

El artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, dispone que el autor del proyecto y el ponente deben presentar en la exposición de motivos “la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto”, de acuerdo con el artículo 286 de la misma ley, y precisa que esa descripción constituye un criterio guía que no exime al congresista de identificar causales adicionales. Conforme al artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, hay conflicto de interés cuando la decisión pueda beneficiar de manera particular, actual y directa al congresista, a su cónyuge o compañero permanente, o a sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, y no lo hay cuando el congresista participa en la discusión de proyectos de carácter general que regulan situaciones en las que se encuentra un número plural de personas o que hacen parte de las funciones que la Constitución le asigna.¹⁴²

El Gobierno nacional considera que el proyecto es de carácter general y que, en principio, no genera conflictos de interés, pues regula instrumentos del Estado frente al terrorismo y sus economías, sin otorgar beneficios particulares, actuales y directos a persona alguna. Con todo, y en cumplimiento del deber de descripción que impone la norma citada, se identifican como posibles circunstancias generadoras de conflicto las siguientes: que el congresista, su cónyuge o compañero permanente o sus parientes en los grados indicados sean sujetos de una designación vigente o de un proceso de inclusión en las listas que el proyecto incorpora al Registro; que sean titulares de derechos mineros, comercializadores, transportadores, fundidores o exportadores de minerales estratégicos, u operadores de comercio exterior, respecto de quienes las nuevas obligaciones de trazabilidad,

¹⁴¹Corte Constitucional, Sentencias C-030 de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-175 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-702 de 2010, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; y SU-123 de 2018, M.P. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes.

¹⁴²Ley 2003 de 2019, artículos 1 y 3, que modifican los artículos 286 y 291 de la Ley 5 de 1992.

consulta y reporte producen efectos directos; que tengan la calidad de proveedores de servicios de activos virtuales sujetos al régimen de licencia; que sean operadores críticos o tengan interés económico directo en la protección de infraestructura declarada crítica o estratégica; que se encuentren privados de la libertad por delitos cometidos en favor de una organización listada, o vinculados a procesos penales en los que puedan resultar aplicables el estatuto de colaboración eficaz o las medidas individuales de control judicial; o que sean titulares de bienes que puedan resultar afectados por la acción de aprehensión preventiva abreviada. Corresponde a cada congresista evaluar, conforme a los artículos 286 y siguientes de la Ley 5 de 1992, si se encuentra en alguna de esas circunstancias u otra que a su juicio configure el conflicto.

5. UNIDAD DE MATERIA

El artículo 158 de la Constitución exige que todo proyecto de ley se refiera a una misma materia, y la Corte ha entendido esa exigencia de manera flexible, en el sentido de que basta una conexidad causal, teleológica, temática o sistemática entre las disposiciones y el núcleo temático de la ley.¹⁴³ Todas las disposiciones del proyecto guardan esa conexidad con su objeto, que es fortalecer el marco jurídico para prevenir y combatir el terrorismo: el Registro identifica a las organizaciones y actores; las medidas individuales de control judicial y los tipos penales operan sobre esas organizaciones, sus miembros, sus colaboradores y sus economías; el régimen penitenciario neutraliza el mando que ejercen desde la reclusión; el estatuto de colaboración eficaz debilita sus estructuras desde adentro; y la prevención del reclutamiento interrumpe su capacidad de renovación. Cada instrumento presupone la existencia de una organización o actor listado, y esa es la clave que asegura la unidad del conjunto. Esa conexidad cubre también los títulos incorporados durante la estructuración del proyecto. La aprehensión preventiva abreviada y las sanciones financieras dirigidas recaen sobre el patrimonio de los listados; la trazabilidad de los minerales estratégicos y el régimen de los activos virtuales cierran las rutas por las que circulan sus rentas, que la sección III documentó como la principal fuente de financiación del terrorismo en Colombia; la defensa contra sistemas no tripulados y la protección de la infraestructura crítica y estratégica se dirigen a los medios y a los objetivos materiales de los ataques descritos en esa misma sección; y el Alto Comisionado supervisa la aplicación del conjunto. La conexidad, en todos los casos, es teleológica y sistemática, que es la que la jurisprudencia constitucional exige. Lo mismo ocurre con las disposiciones sobre derecho internacional humanitario y sobre competencia en materia de tutela, que aunque no dependen del Registro guardan con el objeto de la ley una conexidad teleológica evidente: regulan la respuesta de la Fuerza Pública frente a las mismas estructuras armadas cuya capacidad terrorista y cuyas economías ilícitas documentó la sección III, y la protección judicial de los derechos que pueden verse comprometidos en esas operaciones. El título de la ley, al referirse al fortalecimiento del marco jurídico para prevenir y combatir los riesgos y las amenazas a la defensa y seguridad nacional, las comprende expresamente.

De los honorables congresistas,

¹⁴³Corte Constitucional, Sentencia C-025 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, doctrina reiterada de manera constante.